

سلسلة قضايا الإصلاح

نحو دستور مصري جديد

حافظ أبو سعدة
عبد الله خليل
نبيل عبد الفتاح
سامح فوزي
عمرو الشوبكي
نبيل عبد الملك
صلاح عيسى
محمد السيد سعيد
نجاد البرعي

إشراف وتقديم: صلاح عيسى

تحرير: معتز الفجيري



نحو دستور مصري جديد

(في ذكرى مرور نصف قرن على مشروع دستور ١٩٥٤)

حافظ أبو سعدة عبد الله خليل نبيل عبد الفتاح
سامح فوزي عمرو الشوبكي نبيل عبد الملك
صلاح عيسى محمد السيد سعيد نجاد البرعي

إشراف وتقديم: صلاح عيسى
تحرير: معتز الفجيري

الكتاب: نحو دستور مصري جديد
إشراف وتقديم: صلاح عيسى
تحرير: معتز الفجيري
الناشر: مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان
٩ ش رستم، جاردن سيتي، القاهرة
ت: ٧٩٥١١١٢(٢٠٢+) فاكس: ٧٩٢١٩١٣(٢٠٢+)
العنوان البريدي: ص.ب:١١٧ مجلس الشعب، القاهرة
البريد الالكتروني: info@cihrs.org
الموقع الالكتروني : www.cihrs.org
الصف الالكتروني: هشام السيد
المراجعة اللغوية: سيد ضيف الله
الإخراج الفني: أيمن حسين

رقم الايداع ٢٠٠٥\١٩٠٣٢
الترقيم الدولي:

نشر هذا الكتاب بمساعدة من المفوضية الأوروبية والآراء الواردة فيه لا تعبر بالضرورة عن الرأي الرسمي للمفوضية أو رأي مركز القاهرة

الفهرس



مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنســان هو هيئة علمية وبحثية وفكرية تستهدف تعزيز حقوق الإنسان في العالم العربي، ويلتزم المركز في ذلك بكافة المواثيق والعهود والإعلانــات العالمية لحقوق الإنسان.
يسعــى المركــز لتحقيق هذا الهدف عــن طريق الأنشطــة والأعمال البحثية والعلمية والفكرية، بما في ذلك البحوث التجريبية والأنشطة التعليمية.
يتبنـــى المركز لهذا الغرضــ برامج علمية وتعليميــة، تشمل القيام بالبحوث النظرية والتطبيقية، وعقــد المؤتمرات والندوات والمناظرات والحلقــات الدراسية. ويقــدم خدماته للدارســين في مجال حقوق الإنسان .
لا ينخرط المركز في أنشطة سياسية ولا ينضم لأية هيئة سياسية عربية أو دوليــة تؤثر علـــى نزاهة أنشطته، ويتعــاون مع الجميع من هذا المنطلق.

منسق البرامج
معتز الفجيري

المستشار الأكاديمي
محمد السيد سعيد

مدير المركز
بهي الدين حسن

شكر واجب

يتوجه مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان بوافر الامتنان والتقدير للأستاذ صلاح عيسى، على جهوده الدءوبة ونصائحه الهامة، في الإعداد لورشة عمل "نحو دستور مصري جديد"، والتحضير لهذا الكتاب والتقديم له.

لقد كان صلاح عيسى من طلائع المبادرين منذ زمن طويل بطرح المسألة الدستورية كإحدى أولويات الإصلاح السياسي والديمقراطي في مصر، كما كان من أوائل المهتمين بنفض الغبار عن مشروع دستور ١٩٥٤، حتى تمكن من الحصول علي وثيقته المفقودة، وتقديمها للرأي العام المصري -كدليل ملهم في مهمة الإصلاح الدستوري- وذلك من خلال جريدة الوفد، وفي كتاب خاص صدر أيضا عن مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان بعنوان "دستور في صندوق القمامة".

كما أخذ صلاح عيسى على عاتقه مهمة التعريف بنظام الجمهورية البرلمانية، بل والدفاع عنه كبديل عن النظام الرئاسي التسلطي الذي ولد في عام ١٩٥٢.

تحية للمفكر والكاتب والمؤرخ صلاح عيسى.

مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان

كلمة الافتتاح

بهي الدين حسن

مدير مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان

يسعدني بالنيابة عن أسرة مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، أن أرحب بكم في افتتاح ورشة العمل "نحو دستور مصري جديد"، والتي تنعقد في ذكرى مرور نصف قرن على مشروع دستور ١٩٥٤.

كما يسعدني أن أرحب بالنيابة عنكم بضيوفنا من الخبراء القانونيين والمدافعين عن حقوق الإنسان من الدول العربية الشقيقة وهي: سوريا والمغرب والعراق وفلسطين والسودان ولبنان وتونس والبحرين، الذين يشاركوننا مداولات هذه الورشة، بهدف تبادل الخبرات معهم في هذه المرحلة الهامة من تطور الكفاح من أجل الإصلاح السياسي في العالم العربي.

يعتبر مركز القاهرة أن هذه الورشة مساهمة متواضعة تنضم إلى جانب مساهمات أخرى سبقتها على النطاق المحلي (مصر) أو الإقليمي العربي، التي سبق أن نظمها مركز القاهرة منفردا أو مشتركا مع آخرين من أجل قضية الإصلاح، في القاهرة وبيروت والرباط وكمبالا وباريس، وتنضم أيضا إلى مساهمات الأطراف الأخرى من أحزاب سياسية وجماعات سياسية غير حزبية، ونقابات مهنية ونادي القضاة وهيئات التدريس بالجامعات ومنظمات حقوق الإنسان، والصحافة المستقلة الحقيقية -البازغة في مصر منذ العام الماضي- والتي تحفر جميعا بجهد جهيد مجرى للإصلاح في مصر.

ورغم أن كل هذه الأطراف تحفر في نفس الاتجاه، إلا أن الملاحظ أنها لم تحفر بعد قنوات للتنسيق بينها وبين بعضها البعض، ولم تسع بعد إلى فتح حوار مع دعاة الإصلاح السياسي الجاد داخل الحزب الحاكم ذاته. أظن أن أحد أسئلة الساعة في مصر الآن، هو متى وكيف يبدأ مثل هذا التنسيق بين كل أو أغلب هذه الأطراف؟ ومتى وكيف يبدأ حوار جاد مع الإصلاحيين الجادين داخل الحزب الوطني. الملاحظة الثانية، هي تنازع عدة مناهج في العمل بين الأطراف الساعية للإصلاح السياسي.

بين هذه المناهج، يبرز بشكل خاص منهجان:

الأول: هو المنهج الذي يعتقد أصحابه بأن الإصلاح سيحدث غدا، بمجرد تبني مطالب معينة، والسعي لتحريكها عبر سلسلة من الأنشطة والإشارات ذات الطابع الجماهيري والإعلامي، أو بمجرد طرح هذه المطالب على الحزب الحاكم.

المنهج الثاني: هو الذي يعتقد المنتمون إليه أن علاقات القوى السائدة في المجتمع لا تسمح في المدى المنظور بتحقيق أي حد أدنى من إصلاح سياسي جاد، ما لم نتحلى بأوهام لا أساس لها حول استعداد النظام السياسي الحالي للإصلاح، أو حول استعداد المجتمع الدولي للضغط على النظام الحالي للشروع بالإصلاح.

ومن ثم فإن المنهج الثاني يفترض أن مركز الثقل ربما يكون في محاولة تعديل علاقات القوى الراجحة لصالح الحزب الحاكم بشكل ساحق، وذلك بالتركيز على المطالب المتصلة بتحرير الأحزاب السياسية والإعلام المرئي والمسموع والمقروء ومنظمات المجتمع المدني من نقابات ومنظمات أهلية من القيود التشريعية والإدارية والأمنية.

وفي هذا السياق تأتي هذه الورشة، التي لا تكتفي بأن تعيد إلقاء الأضواء على أفضل الدساتير المصرية، بل تسعى إلى أن تقدم لكل فعاليات الرأي العام والمجتمع السياسي في مصر، بما في ذلك الحزب الحاكم -دون أوهام- مشروعا متطورا لدستور ٥٤، قام بتحديثه مؤرخنا ومفكرنا متعدد المواهب الأستاذ/ صلاح عيسى.

وأنتهز هذه المناسبة لأشكره على تبنيه قضية دستور ٥٤، فهو أول من جدد طرح هذه القضية على الرأي العام من خلال سلسلة مقالات نشرها في جريدة الوفد منذ نحو ٥ سنوات، وقام مركز القاهرة بطبع ونشر هذه المقالات في كتاب تحت عنوان "دستور في صندوق القمامة" منذ أربع سنوات. وقد ساهم أ/ صلاح عيسى أيضا معنا في مركز القاهرة في بلورة فكرة هذه الورشة وتصميمها، وساهم معه أيضا الأستاذان دكتور/ محمد السيد سعيد، ونجاد البرعي في المرحلة الأولى لولادة فكرة هذه الورشة.

إننا نرجو من حضراتكم أن تقرأوا بعناية الصياغة العصرية الجديدة التي وضعها أ/ صلاح عيسى لدستور ٥٤، والتدخل بقلمكم حيثما تجدون أنه من الضروري اقتراح تعديل ما، وسوف يقوم أ/ صلاح عيسى بتنقيح هذه النسخة مرة ثانية لطرحها عليكم وعلى فعاليات الرأي العام في مصر.

بقيت ملاحظة أخيرة، وهي أنني أكاد أتفق مع أغلب ما ذهب إليه أ/ صلاح

عيسى فيما يتعلق بدستور ٥٤، غير أنني أختلف معه في إلصاق دستور ٥٤ بصندوق القمامة، فهذا الصندوق لم يكن مصير هذا الدستور فحسب، بل كل أفكار ومشاريع الإصلاح التي توالت منذ ذلك التاريخ، وخاصة في أعقاب الهزيمة المرة في يونيه ١٩٦٧.

لنسأل أنفسنا أين ذهبت مشاريع الإصلاح المتعددة المقدمة من أحزاب المعارضة على مدار ٤٠ عاما، وتوصيات وتقارير منظمات حقوق الإنسان والنقابات المهنية خلال ٢٠ عاما، ومشروع قانون استقلال السلطة القضائية منذ ١٥ عاما، ومشروع قانون منع حبس الصحفيين، ووثيقة الإسكندرية، وتقرير المجلس القومي لحقوق الإنسان.

إن صندوق القمامة هو فلسفة ومنهج عمل ولد مع حسم الصراع لصالح الجناح الاستبدادي في حركة يوليو ١٩٥٤. وعندما يقول رئيس الوزراء المصري مؤخرا "إن الشعب المصري لم ينضج بعد للديمقراطية"، فإننا يجب أن نشكره لصراحته، بصرف النظر عن أنه يعيد ما قاله عبد الناصر للسفير الأمريكي منذ ٥٢ عاما، وما قاله من قبله إسماعيل صدقي رئيس الوزراء المعروف بتعاونه مع الاحتلال البريطاني، وهو في النهاية إعادة ترديد لجوهر الفلسفة الاستعمارية القائلة بأن هناك شعوبا غير متحضرة، يجب استعمارها من أجل إعدادها للحاق بالمدنية الأوروبية.

لقد رحل الاستعمار منذ نحو نصف القرن، وبقى أن يرحل تلاميذه.

وهي ليست مهمة الغد أو بعد غد، ولكنها عملية بعيدة المدى، شرطها الأول أن يتوافق المصريون على صورة المستقبل الذي يريدونه لأنفسهم، ومشروع الدستور الجديد هو مساهمة متواضعة في حوار مجتمعي لم يعد ممكنا تأجيله.

أتمنى لكم ولمداولاتكم كل التوفيق.

بعض إشكاليات مسألة الإصلاح الدستوري في مصر

صلاح عيسى

رئيس تحرير جريدة القاهرة

أسهـم مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان في طرح قضية الإصلاح السياسي والدستوري للاهتمام العام، منذ فترة مبكرة، كان من بين محطاتها المهمة، البيان الذي أصدره في ١٤ مايو ١٩٩٩، مع عدد من منظمات حقوق الإنسان، بعنوان "مصر تتطلع إلى إصلاح دستوري جذري"، وانتهى بالدعوة إلى عقد المشاورات الضرورية، من أجل صياغة برنامج للإصلاح الديمقراطي وحقوق الإنسان، لتتشكل -استنادا إليه وبمبادرة من المركز- لجنة مصغرة للتداول حول نقاط هذا البرنامج، وحول كيفية طرح قضية الإصلاح السياسي والدستوري على الرأي العام، مما يجعله يتحمس لها ويتبنى مطالب محددة بشأنها.

وما لبثت هذه اللجنة المصغرة، أن توسعت بانضمام آخرين من ممثلي الأحزاب، والتيارات السياسية إليها، لتعرف باسم "اللجنة التحضيرية للإصلاح السياسي والدستوري"، وانتهت مداولاتها إلى قرار بالنشاط على جبهتين:

الأولى: هي القيام بحملة سياسية لجمع توقيعات من المواطنين على ورقة مطالب آنية، تتعلق بالظرف الذي كان قائما، وبالذات المطالب الضرورية لتأكيد نزاهة الانتخابات العامة، التي كان مقررا أن تجرى في خريف عام ٢٠٠٠، لتقديمها للرئيس حسني مبارك الذي كان مقررا، أن يتم الاستفتاء على رئاسته الرابعة، آنذاك، حتى يتعرف على حجم الرأي العام الذي يؤيد هذه المطالب، باعتبارها كما -جاء في هذه الورقة- "الخطوة الأولى في الطريق إلى إصلاح سياسي ودستوري جذري، بما يهيئ المناخ لانتقال سلمي للسلطة يحقق الاستقرار، بتحويل مصر إلى جمهورية برلمانية، الشعب فيها هو مصدر كل السلطات، تقوم على تعددية حزبية حقيقية تتداول فيها الأحزاب الحكم، طبقا لما تسفر عنه انتخابات نزيهة، وتشكل حكومات تعتمد على ثقة ممثلي الشعب، وتتضامن في المسئولية الوزارية أمامهم، بحيث يكون رئيس الجمهورية رمزا للوطن، ويجري انتخابه -بعد ذلك- بين أكثر من مرشح وبما لا يزيد عن مدتين متتاليتين".

الثانية: هي الإعداد لمؤتمر يحضره المتخصصون والمهتمون بقضية الإصلاح

السياسي والدستوري، لمحاولة التوصل إلى مشروع لتعديل -أو تغيير- الدستور المصري القائم، تحتشد حوله كل القوى السياسية، وتسعى لحشد الرأي العام من حوله حتى يتحقق.

وكانت اللجنة قد واجهت أثناء مناقشاتها لمشروع تنظيم وجدول أعمال المؤتمر المصري الأول للإصلاح الدستوري، صعوبة التوصل إلى اتفاق بين أعضائها الذين كانوا ينتمون لأحزاب سياسية وتيارات فكرية متباينة، كان لديها مبررات للاحتفاظ بنصوص معينة من الدستور القائم، تخشى أن يؤدي فتح الباب لتغيير الدستور للعصف بها، فضلا عن أن فكرة تعديل الدستور، لم تكن قد اكتسبت تلك المساحة الواسعة من التأييد التي اكتسبتها فيما بعد، فقد فضّلت اللجنة أن يبتعد الإصلاح المطلوب عن الموضوعات المختلف حولها، وأن تظل النصوص التي يتمسك بها هذا الطرف أو ذاك، على ما هى عليه، إلى أن يأتي الوقت الملائم للاتفاق على تعديلها، وأن تقتصر مطالب الإصلاح على الباب الخاص بنظام الحكم من دستور ١٩٧١، وهو الباب الخامس منه، وبالذات الفصل الثالث من هذا الباب الذي يحدد سلطات رئيس الجمهورية كرئيس للسلطة التنفيذية، وسلطات مجلس الوزراء باعتباره شريكا له في وضع السياسة العامة، مع ما يتطلبه ذلك من تعديلات أخرى يسيرة في الفصل الثاني من الباب نفسه الخاص بمجلس الشعب، والفصل الأول منه الخاص بسلطة رئيس الجمهورية باعتباره رئيسا للدولة.

ولأن الأفكار التي طرحتها هذه اللجنة، كانت أعلى من مستوى حماس الجماعات السياسية المصرية للإصلاح في ذلك الحين، فإن الأحزاب السياسية الشرعية، التي اعتمدت عليها اللجنة، في حشد الجماهير لتأييد فكرة الإصلاح، سرعان ما تخلت عن مسئوليتها في جمع التوقيعات على ورقة المطالب، ورفضت بعض الصحف الحزبية نشره، ونشرته صحف أخرى من دون اهتمام، على الرغم من أن رؤساء الأحزاب الرئيسية [آنذاك (الوفد/ التجمع/ العمل/ الناصري)، كانوا قد وقعوا عليه].

ومع أن اللجنة لم تواصل نشاطها إلا أنها كانت قد ألقت حجرا في بحيرة ساكنة، كان من آثاره المباشرة، أن مناقشاتها قد نبهتني للبحث عن النص الكامل لمشروع دستور ١٩٥٤، الذي أعدته لجنة الخمسين -وهى لجنة شكلها مجلس قيادة ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ لوضع مشروع دستور جديد لمصر يحل محل دستور ١٩٢٣ بعد إلغائه- إذ بدا لي مما قرأته عنه، أنه يصلح كأساس لأي حوار حول الإصلاح السياسي والدستوري، ليس فقط، لأن اللجنة التي وضعته، كانت تضم كثيرين من ألمع فقهاء القانون الدستوري في مصر، ومن السياسيين الذين شاركوا في وضع

ثـم تطبيق دستور ١٩٢٣، وتنبهوا إلى ما به من ثغرات سمحت للقصر الملكي -ذي النزعات الاستبدادية للعصف بسلطة الأمة.. ولكن -كذلك- لأن هذه اللجنة، كانت تضم في عضويتها ممثلين لكل الأطياف السياسية والفكرية، التي كانت نشطة على الساحة آنذاك، والتي لا تزال امتداداتها قائمة حتى اليوم.

وما كدت أعثر على نص مشروع هذا الدستور، وأقرأه، حتى عكفت على دراسته لأكتشف أن الذين امتدحوا منزعه الليبرالي الصرف، ودقة صياغته الفنية، والتوازن الدقيق الذي أقامه بين السلطات، لم يبالغوا في حكمهم، كما نبهتني مذكرات الدكتور عبد الرحمن بدوي -الذي كان عضوا في لجنة الخمسين- إلى أن اللجنة قد تأثرت أثناء إعدادها للمشروع بالإعلان العالمي لحقوق الإنسان، الذي لم يكن مر على صدوره -آنذاك- سوى خمس سنوات، وفضلا عن ذلك فقد لاحظت أن الباب الثاني من المشروع الذي يتناول الحقوق والواجبات العامة، لم يضمن للمصريين فحسب حقوقهم الديمقراطية، بل ضمن لهم -كذلك- عددا من الحقوق الاجتماعية، تزيد عما ضمنته لهم دساتير العهد الثوري، وفي طليعتها دستور ١٩٥٦، بما فيها الدستور القائم.

أما المهم، فهو أن نص مشروع هذا الدستور، يبدو وكأنه كان استبصارا مبكرا بالمزالق التي سوف تتعرض لها مصر، بعد أن زحف العسكريون على السلطة السياسية في أعقاب ثورة ١٩٥٢، ومن هنا جاء حرص الذين صاغوه، على أن يسدوا كل الثغرات التي يمكن أن تنتهي بتركيز السلطات في يد واحدة، فأحاطوا الحريات العامة بسياج من الضمانات التي تحول دون العصف بها، ومن التنظيمات التي تكفل استقلال السلطات وتعاونها، وتضمن أن تكون الأمة -بالفعل- مصدر كل السلطات، وألا تكون هناك سلطة لا مسئولية.

وعند النظر إلى التشوهات العديدة، التي لحقت بأوضاعنا السياسية العامة، يبدو بوضوح أن مشروع دستور ١٩٥٤ -الذي رفض مجلس قيادة الثورة تطبيقه واستبدل دستورا آخر به، يقوم على هيمنة السلطة التنفيذية على الدولة والمجتمع- لا يزال صالحا حتى اليوم ليكون أساسا لأي إصلاح سياسي ودستوري جذري يزيل آثار العدوان الدستوري الذي انتهى بمصادرة حق الأمة في أن تكون مصدر السلطات.

وبهذا المعنى فإن المشروع، لا يصبح مجرد وثيقة تاريخية يهتم بها الباحثون في التاريخ السياسي والدستوري، ولكنه -فضلا عن ذلك- وثيقة سياسية معاصرة، تصلح لأن تكون أساسا للحوار بين المعنيين بقضايا الإصلاح السياسي والدستوري، لتعديل بعض ما قد يتطلبه تغيير الظروف من نصوصها، لتكون -من بعد- راية

لمطالب التي يلتقي حولها الإصلاحيون المصريون، بل والعرب، لبناء نظم جمهورية برلمانية، تحل محل الجمهوريات الرئاسية العربية، أو ملكيات دستورية، تحل محل الملكيات والإمارات العربية غير الدستورية.

وكان ذلك هو الرأي الــذي انتهيت إليه في كتابي "دستور في صندوق القمامة" الــذي رويت فيه قصة مشروع دستــور ١٩٥٤، ونشرت نصه الكامل، وتحمس "مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان" لنشره في سلسلة "مبادرات فكرية" عام ٢٠٠١.

ومــع أن جهود "مركز القاهرة لدراســات حقوق الإنسان " –وغيره من منظمات ومراكــز حقوق الإنسان ، ومنظمات المجتمع المدني– في الدعوة للإصلاح السياسي والدستــوري الجذري، لم تتوقف منــذ ذلك الحين، إلا أن حماســ النخب السياسية للقضيــة، في ذلك الحين، لم يكن بالدرجة التي تتواءم مــع أهمية الموضوع، الذي تراجع إلى موقع متأخر في سلم أولوياتها تتصدره التداعيات التي ترتبت على أحداث ١١ سبتمبر ٢٠٠١، ثم الغزو الأمريكي لكل من أفغانستان والعراق. في سياق مفهوم خاطــئ يأخذ بفكرة الفصل التام بين التناقض الرئيس والتناقض الثانوي، ويعتبر المطالبة بالإصــلاح السياسي والدستوري وإنهاء الطابــع الشمولي لنظام الحكم، عمــلا مريبا، ينفذ أصحابه "أجندة أمريكية" تستهدف شغل الجماهير بالحديث عن الديمقراطية والإصلاح الدستوري، عن مواجهة هذه الهيمنة، وهو المنطق ذاته، الذي تعاملــت به أقسام من النخب المصرية والعربيــة –وخاصة بين التيارين القومي والإسلامي وإلى حد ما الماركسي– مع ما سميته– آنذاك حرب المبادرات الديمقراطية على العالم العربي" التي شنتها الإدارة الأمريكية، والمجموعة الأوروبية.

ومــا فات على هؤلاء مــن الناحية النظرية، هو أن الفصــل التام بين التناقض الرئيسي والتناقض الثانوي، دون إدراك العلاقة الجدلية بينهما، هو تفكير ينحو إلى الصوريــة، ويفتقد للرؤية العلمية، وأن النظم الديكتاتورية والشمولية التي لا تمكن شعوبهــا، ولا تخضع طريقة ممارستها للسلطة لرقابة ممثلين لهذه الشعوب، غالبا ما تسئ استغلالها فتتبع سياسات مغامرة تعرض استقلال أوطانها للخطر، وتمكن الطامعــين الأجانب من تحقيق أهدافهم، بل وتدفــع أحيانا، بعض الأقليات الدينية والطائفيــة والعربية، التي تتعرض للتمييز والاضطهاد للاستعانة بهؤلاء الأجانب، تتخلص من دولة الاستبداد الوطني، فيضيع الاستقلال وتضيع الديمقراطية.

ومــا فات عليهم من الناحية السياسية العمليــة، أن هذه الأنظمة الاستبدادية السلطويــة وخاصة تلك التي امتد بها زمن احتــكار السلطة، تصبح أسيرة خبرتها السياسية القاصرة، ومع الزمن تدمج الشعب والوطن في النظام، الذي تختصره في

شخص الرئيس أو الزعيم، بحيث يصبح واردا لديها بكل بساطة، أن تساوم القوى الأجنبية لمجرد احتفاظها بالسلطة. ولو أنها كانت نظماً وطنية حقا، لأخذت هى الأخرى بقاعدة تغليب التناقض الرئيسي مع الاستعمار، على التناقض الثانوي مع القوى الشعبية في بلادها، ولسعت لإتمام مصالحة وطنية، تقوم على إطلاق الحريات الديمقراطية، بما يضمن حشد كل القوى في جبهة وطنية ديمقراطية تواجه الغزو الأجنبي.

وكان ذلك هو المنطق الذي دفع "مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان" لتبني الدعوة لإصدار بيان، وقعه عدد كبير من أبرز المثقفين العرب، وعدد من منظمات حقوق الإنسان في العالم العربي، ونشر قبل أسابيع من الغزو الأمريكي للعراق، بعنوان "لا للحرب .. لا للطغيان.. هناك بديل إنساني آخر"، يعلن بوضوح رفض الموقعين عليه لكل الذرائع التي أعلنتها الولايات المتحدة للتدخل في العراق، ويطالب الرئيس العراقي السابق "صدام حسين" بالإفراج عن المعتقلين السياسيين، والعفو عن المسجونين وإيقاف ملاحقة المنفيين والمهاجرين، والمشاركة في مؤتمر للمصالحة الوطنية العراقية، يعتقد تحت إشراف الجامعة العربية، للاتفاق على أساسيات نظام دستوري عراقي، يصون الحريات العامة وحقوق الإنسان ويكفل للعراقيين إدارة شئون بلادهم، وتحديد سياساتها، وانتخاب حكومة تولى التفاوض حول الملفات المختلف عليها، مع دول الجوار ومع القوى الدولية، ومع المجتمع الدولي.

وما كاد البيان ينشر، حتى تعرض لهجوم كاسح حملته بيانات مضادة، ذهبت إلى أن كل حديث عن المصالحة الوطنية أو الديمقراطية في العراق، هو تنفيذ لمطالب الغزاة، وتمكين لهم من تنفيذ مخططاتهم، وأن الواجب القومي والوطني، يفرض على الجميع أن يساندوا النظام العراقي مهما كانت عيوبه وأخطاءه والمدى الذي وصل إليه استبداده.

وكان ذلك أحد المظاهر البارزة للتناقض الذي افتعله هؤلاء بين ما هو "وطني" وما هو "ديمقراطي"، ليكون إحدى الإشكاليات الرئيسية لمسألة الإصلاح الدستوري والسياسي في مصر والعالم العربي، وهى إشكالية طرحت نفسها بقوة أكبر في أعقاب الاحتلال الأمريكي للعراق وتصاعد المواجهة بين الانتفاضة الفلسطينية وقوات الاحتلال الإسرائيلي في الأرض المحتلة، ليدفع بقضية الإصلاح إلى ذيل اهتمامات التيارات الرئيسية للنخب العربية السياسية، التي اتخذت من حرب المبادرات الديمقراطية التي شنها الغرب في أعقاب ١١ سبتمبر ٢٠٠١ على العالم العربي،

ذريعة للترويج لخطاب، لا يتهم فحسب دعاة الإصلاح السياسي والدستوري، بأنهم ينفذون أجندة أمريكية، بل ويعتبر الديمقراطية ذاتها، منتجاً أمريكياً -أو غربياً- لا صلة للعرب به، ولا حاجة بهم إليه، مساندا بذلك كالاتجاهات الاستبدادية داخل النظم العربية التي استغلت هذا الخطاب في محاولاتها للإفلات من الضغوط الدولية التي كانت تمارس ضدها، لإصلاح شأنها، انطلاقا من القصور الغربي، بعد أحداث سبتمبر، الذي يرى أن المنطقة العربية، بسبب نظمها الاستبدادية، قد تحولت إلى مشتل للإرهابيين مما يجعل بقاء هذه النظم على حالها، مصدر خطر يهدد الأمن القومي لدول الغرب.

وما فات على هؤلاء هو أن الدعوة للإصلاح السياسي والدستوري كانت مطلبا وطنيا لمصر والعالم العربي، في الوقت الذي كان العالم فيه ينقسم إلى معسكرين على زمن الحرب الباردة -يدعم كل منهما النظم الاستبدادية الموالية له، ويمدها بالمعونات العسكرية والاقتصادية وبالدعم السياسي الذي يكفل لها الاستقرار والبقاء، ويقضي على معارضيها، من دون أن يضغط أحد هذين المعسكرين، على النظم الحليفة له، لكي تكف يدها عن شعوبها، وأن الإصلاحيين والديمقراطيين العرب، لا يتبنون أجندة أجنبية، بل إن العكس هو الذي حدث.

لكن التناقضات الداخلية لخطاب رفض الإصلاح باعتباره مؤامرة إمبريالية، ما لبث أن قوضته، لتبرز -خلال عام ٢٠٠٤- الدعوة لطرح مشروعات وطنية للإصلاح، فتتالت المبادرات الإصلاحية التي أعلنتها أحزاب "التجمع" و"الوفد" و"الناصري" و"الغد"، فضلا عن الإخوان المسلمين"، و"لجنة الدفاع عن الديمقراطية" تتحول حرب المبادرات الديمقراطية من حركة تشنها الإمبريالية الأمريكية على مصر، إلى حرب محلية، تدار بين القوى السياسية المصرية، ومع أن جوهر هذه المبادرات المحلية كان يتبنى فكرة تغيير النظام الدستوري بالكامل، ليتحول من نظام جمهوري رئاسي إلى نظام جمهوري برلماني، إلا أن هذه المبادرت قد اتسمت بدرجة عالية من التشوش، خلطت بين ما هو فرعي وما هو أساسي، وبين ما هو تفصيلي ومؤقت، وما هو جذري ودائم، وبين إصلاح نظام الحكم وسياسات هذا النظام، فجمعت في سلة واحدة بين مطلب تغيير نظام الحكم وبين مطالب لا تبدأ بجلاء القوات الأمريكية من العراق، ولا تنتهي بإلغاء حالة الطوارئ والحصول على بصمة الناخب عند الإدلاء بصوته وحل مشاكل البطالة والإسكان والغلاء والمساكن والمواصلات، فتاه المطلب الرئيسي المتعلق بالموضوع، وهو "الجمهورية البرلمانية" في هذا الزحام غير المتسق، خاصة وأن أصحاب هذه المبادرات، تعمدوا لسبب غير واضح، ألا

يركزوا عليه في دعايتهم لهذه المبادرات.

وهـــو ما كشف عن إشكالية أخرى، من إشكاليات الإصلاح السياسي والدستوري، وهـــو غياب الحد الأدنى المشترك، بين تيارات النخبة السياسية والفكرية المصرية، حـــول رؤيتهـــا لهذا الإصلاح، ممـــا يجعلها تتحرك نحـــوه -إذا فعلت- من مواقف متناقضة، أو غير واضحة، لها هي نفسها.

في هذا السياق، فكر مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان في صيف عام ٢٠٠٤، في الاحتفـــال بمرور خمســـين سنة على صدور مشروع دستـــور ١٩٥٤، وشكل لهذا الغرضـــ لجنة مصغرة كنت أحد أعضائها، عقـــدت عدة اجتماعات لدراسة موضوع الاحتفـــال، وهل يركز على مشروع دستور ١٩٥٤ نفسه، أم يتخذ منه فرصة، ليطرح -على شرفـــه- قضية الإصلاح الدستوري من دون التقيد بـــه إلا بالقدر الضروري. وفضـــلا عن الموضوع فقد تطرقت مناقشات اللجنة -كذلك- إلى شكل الاحتفال: هل يكون على صورة حلقة بحث محـــدودة، يجتمع فيها عدد من المهتمين، ليتحاوروا حـــول الموضوع الذي يتفق على بحثـــه، أم تأخذ صورة تظاهـــرة علمية سياسية فكرية، تعيد إحياء مشروع المؤتمـــر المصري للإصلاح الدستوري، التي برزت أثناء مناقشـــات عام ٢٠٠٠، بحيث يشارك فيه ممثلـــون للجماعات السياسية والتيارات الفكرية، على نحو يثير اهتماما جماهيريا نسبيا بالموضوع.

وانتهت اللجنة مـــن مناقشاتها -لأسباب تتعلـــق بالإمكانيات والوقت المتاح للإعداد إلى الأخذ من حيث الشكل بفكرة عقد حلقة بحث محدودة، تركز -من حيث الموضـــوع- على مشـــروع دستور ١٩٥٤، وتناقش من حيـــث التفاصيل، على مدى صلاحيتـــه كأساس لكي يكون حداً أدنى مشترك للإصـــلاح الدستوري الذي ينشده المصريون، تتفق حوله النخب السياسيـــة والفكرية، وتسعى -من بعد- لاستثارة حماســـ الجماهير له، بما يشكل قوى ضغط، تدفع للأخذ به، عندما تنضج الظروف الداخلية والإقليمية لذلك.

وكان مـــن بينها ما حرصـــت عليه اللجنة عند استعراضهـــا للموضوعات التي تطـــرح للنقاش في حلقـــة البحث، إشكاليات مستجـــدة، كان في مقدمتها موضوع الدولـــة الدينية، الذي لم يكن عندما صيغ مشـــروع دستور ١٩٥٤، مطروحا بالحدة نفسها التي انتهى إليها خلال السنوات الخمسين الماضية، ففي أثناء تلك السنوات، تصاعـــد نفوذ تيـــارات الإسلامي السياســـي وتراجع مفهومهـــا للعلاقة بين الدين والدولـــة، فأصبحت تنطلق مـــن رؤية تقول إن مسألة الحكـــم في الإسلام، هي من مسائل "العقيـــدة" وليست من مسائل "التنظيـــم".. وتضغط بقوة في اتجاه النظر

إلى المـــادة الثانية من دستور ١٩٧١، التي أصبحت تنص، بعد تعديلها عام ١٩٨٠، علـــى أن "مبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع"، باعتبارها المادة الحاكمة في الدستور، وتعتبره -لذلك- دستورا لدولة إسلامية.

وفي غياب المنافسة السياسية والفكرية، نجح هذا التيار، بفضل نشاطه وقدرته التنظيميـــة، في أن يكتســب تعاطفا شعبيا واسعا، ما دفع بقـــوى سياسية أخرى، للسعـــي للتحالف مع الجماعـــات الإسلامية أو محاولة منافستهـــا على اكتساب الجماهير المتعاطفـــة مع شعاراتها لتتشكل من ذلك قـــوة ضغط نقلت الشعار إلى المؤسسة الدينية الرسمية.. على نحو يجعل هذه الإشكالية، عقبة أمام أية محاولة لتعديل الدستور القائم أو استبدال دستور آخر به، إلا عبر حوار مع هذا التيار، يضمن التوصل إلى صيغة متوازنة، تحفـــظ الطابع المدني الديمقراطي للدولة يفترض أنها تقوم علـــى التعددية الدينية والمذهبية والفكرية والسياسية، وتقوم على المساواة في حقوق المواطنة.

وكان مـــن الإشكاليات التي حرصت اللجنة علـــى أن تكون من بين ما تتدارسه حلقـــة البحث، مسألة الحكم المحلي، الـــذي تنبه مشروع دستور ١٩٥٤، إلى أهميته كشـــكل من أشـــكال تنظيم الدولة، يحـــول دون تركيز السلطـــة التنفيذية، ويعطي للمواطنـــين حق انتخاب مجلس تتولى إنشـــاء وإدارة المرافق والأعمال الاقتصادية والاجتماعيـــة والثقافية ويختصها ببعض موارد الميزانية، وهو تنظيم عرفته مصر -بشـــكل مختلف- منذ عام ١٩٦٠، لكن ظل في إطار "الإدارة" المحلية، التي تحتفظ بصـــلات تبعية شبه كاملة للسلطة المركزيـــة، وبالتالي لم يحقق الأهداف المرجوة منه.

ولأسبـــاب تتعلق بركود النشاط السياسي في فصل الصيف، رؤي تأجيل انعقاد حلقة البحث من ١٥ أغسطس ٢٠٠٤، وهو الموعد الذي كان محدداً لها، والذي تمر فه خمسون سنة على تقـــديم مسودة مشروع دستور ١٩٥٤، لمجلس قيادة الثورة، إلى موعد لاحق، ظل يتأجل بسبب ارتباط مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، ببرامج وأنشطة أخرى، إلى أن انعقدت الحلقة في ٢٣ مايو ٢٠٠٥.

وجـــاء الموعد الجديد، بعد حوالي شـــهرين من إعلان الرئيســـ مبارك -في ٢٦ فبرايـــر ٢٠٥- عن طلبه تعديل المادة ٧٦ من الدســـتور، وهـــو ما رحبت به النخبة المصرية المطالبة بالإصلاح السياسي والدستوري، لأنه فتح باب هذا الإصلاح الذي كان مغلقـــا بإحكام قبل ذلك، عن فرصة محدودة، فسعت بقوة لطرح أفكارها حول التغيير الدستوري الجذري، في ظل منـــاخ سياسي وإعلامي، أتاح هامشا أوسع من

الحريـــة في تنـاول الموضوع، لكن الصياغـــة التي انتهت إليها مبادرة تعديل المادة ٧٦، وتجاهلت مطالب كل القوى الإصلاحية، وخلقت مناخا من الإحباط، ألقى بظله علـــى مناقشات حلقة البحث، خلال الأيام الثلاثة التي انعقدت خلالها، وانتهت في اليـــوم الذي كان مقررا فيه إجراء الاستفتاء علـــى تعديل المادة ٧٦.. وهو ٢٥ مايو ٢٠٠٥.

وقد لاحظت أثناء متابعتي لمناقشات حلقة البحث، أن النخبة المصرية المطالبة بالإصـــلاح السياسي والدستوري، مـــع اتفاقها في رفض الدستور الحالي، إلا أنها لم تتوصل بعد لقواسم مشتركة لرؤيتها لهذا الإصلاح، وبالذات ما يتعلق بحسم الخيار الأساســـي للنظـــام الدستوري الذي قد يحل محله، هل يكـــون جمهوريا رئاسيا.. أم مختلطا أم برلمانيا.

وفي الحالتين الأوليين فإن الشعار المطروح، يظل قاصراً على تعديل بعض مواد الدستور القائم، بما يؤدي إلى توازن أكثر بين السلطات، بينما تتطلب الحالة الثانية تغيـــير الدستور، وهى الفكرة المحورية، التي انعقـــدت حلقة البحث انطلاقا من أن مشروع دستور ١٩٥٤ لا يزال –مع بعض التعديلات– قابلا للعمل به.

وعلـــى نحو ما، بدا لي أن من بين أسباب تردد البعض في التحمس لفكرة تغيير الدستـــور لتتحول مصر إلى جمهورية برلمانيـــة، مشاعر الإحباط التي ترتبت على الصياغـــة التـــي انتهى إليها نص المـــادة ٧٦، مما جعل الأمـــل في تغيير الدستور كلـــه، مطلبا غير عملي، وعصياً على التحقق.. وهى رؤية تنطلق من تثبيت اللحظة الراهنـــة، ولا تضع في اعتبارها التفاعلات التي أحدثهـــا تغيير المادة ٧٦ والبيئة المحليـــة والإقليميـــة والدولية التي قد تنتـــج عنها تفاعلات أخـــرى، تسمح بهذا التغيير.. وحجر الأساس في توجيه هذه التفاعلات هو أن تتوصل النخب السياسية والتيـــارات الفكرية لرؤية مشتركة حول طبيعة النظـــام الدستوري الذي يحل محل النظام القائم.

وكان من بين تجليات ذلـــك، أن الإصلاح السياسي والدستوري، قد تصدر بعض برامـــج المرشحين لرئاسة الجمهوريـــة لعام ٢٠٠٥، بما في ذلـــك برنامج الرئيس مبـــارك، مرشح الحزب الوطني الديمقراطي، على عكس الاتجاه السائد داخل الحزب، الـــذي كان يرفض أي مساس بالدستور، قبل تعديل المادة ٧٦، والذي اعتبر تعديلها آخر ما يمكن تعديله في الدستور.. كما أن مطلب الجمهورية البرلمانية، تصدر برامج غيره من المرشحين.

ومعنى هذا، أن قضية الإصلاح الدستوري، سوف تكون قضية محورية من قضايا

العمل الوطني، بصرف النظر عن شخص الفائز في انتخابات الرئاسة لعام ٢٠٠٥.

وفي هـذا السياق، جـاء حرص "مركز القاهرة لدراسات حقـوق الإنسان" على نشر هذا الكتاب، الذي يضم أوراق العمل، التي نوقشت في حلقة بحث "نحو دستور مصري جديد: في ذكرى مرور نصف قرن على مشروع دستور ١٩٥٤"، لتكون بمثابة "ورقة عمل" يستعين بها الإصلاحيون المصريون، في المرحلة المقبلة من معركتهم مـن أجل الاتفاق على طبيعة الإصلاح الذي يطالبـون به، ثم العمل من أجل حشد تأييـد شعبي له، يشكل قوة ضغط، قادرة، بما يحيطهـا من مناخ محلي وإقليمي ودولي، علـى أن تحقق هدفها، في إصلاح دستوري جذري يحول مصر إلى جمهورية برلمانيـة ديمقراطية، الأمة فيها، هى -حقا- مصدر السلطات، تقوم على المواطنة، وتأخذ بالعلمانية السياسيـة، التي تحول بين الحكومة وبين الانحياز لاتباع دين أو مذهب، من رعاياها، يتولى فيهـا رئيس الجمهورية، رئاسة الدولة، ويكون حكماً بـين السلطات، ويتولى السلطة التنفيذية مجلس للـوزراء، يمثل الحزب أو الأحزاب التـي فازت بالأغلبية في انتخابات حرة ونزيهة وبعيدة عن التدخل الإداري، يكون متضامنا في المسئولية أمام مجلس الشعب.

والطريق الذي طوله ألف ميل .. يبدأ بخطوة واحدة.. مشتركة!

صلاح عيسى

كلمة المحرر

معتز الفجيري
منسق البرامج بمركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان

يضم الكتاب أوراق ورشة العمل التي عقدها مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان في الفترة من ٢٣ إلى ٢٥ مايو ٢٠٠٥، تحت عنوان "نحو دستور مصري جديد". تواكب عقد الورشة مع مرور نصف قرن على مشروع دستور ١٩٥٤، والذي صاغه نخبة من الفقهاء الدستوريين والسياسيين، بناء على طلب مجلس قيادة الثورة، ولكنه لم ير النور منذ ذلك الوقت، وكان مصيره صندوق القمامة! على حد تعبير القانوني الراحل الدكتور وحيد رأفت.

عن قيمة مشروع دستور ١٩٥٤ وأسباب اعتباره صالحا لأي حوار أو مبادرة للإصلاح السياسي والدستوري خلصت معظم الأوراق المقدمة في ورشة العمل إلى أن المشروع ينطوي على رؤية متكاملة صاغها ممثلون للتيارات الفكرية والسياسية الرئيسية، التي لا تزال فاعلة حتى اليوم. فقد أكد الكاتب الصحفي صلاح عيسى في ورقته على أن المشروع يتضمن الحدَ الأدنى لرؤية شاملة لقضية الإصلاح يمكن أن تحشد من حولها جبهة وطنية من الإصلاحيين المصريين، بعيدا عن التركيز على التفاصيل والإصلاحات الدستورية الجزئية التي تستهدف ترقيع الدستور القائم. كما أن المشروع يعالج معظم العيوب والثغرات التي جاءت بها الدساتير التي حلَت محله، وآخرها الدستور القائم، وأدت إلى التشوهات الدستورية الراهنة، خاصة ما يتصل منها بالعلاقة بين السلطات، وبصورة أكثر تحديدا السلطات الواسعة التي أدت إلى هيمنة السلطة التنفيذية، على الدولة والمجتمع، على نحو لم يعد يتواءم مع الأوضاع المحلية والإقليمية والدولية الراهنة. و أنه ينطوي على ما يعتبره البعض مكاسب اجتماعية واقتصادية حققتها ثورة يوليو، وتضمنتها نصوص الدستور القائم، بل ويقدم مكاسب أوسع مما يرد في الدستور القائم فضلا عن أنه يضمن الحقوق والحريات الأساسية للمصريين، ويحيطها بسياج من الحماية، يحول دون إهدارها، أو التحايل للعصف بها.ويتسم بدرجة عالية، من دقة الصياغة، على نحو يكفل تنفيذ نصوصه، ويسد الباب أمام أية محاولة لتفسيرها على غير ما قصد إليه المشرِّع الدستوري.

مــن ناحيــة أخرى اكتسبت الورشــة أهميتها من كونها عقــدت في وقت يشهد فيــه المشهد السياســي في مصر نقاشات واسعة حول قضايــا الإصلاح السياسي والدستوري، وعلى وجه أخص عقب المبادرة التي أقدم عليها النظام بتعديل المادة ٧٦، الخاصــة بانتخاب رئيس الجمهورية، حيث نــص التعديل على استبدال نظام الاستفتاء بنظام الانتخاب المباشر. إلا أن هذه المبادرة لا يمكن النظر إليها كمحاولة جادة للتغيير والإصلاح في ضوء حقيقتين، أولهما القيود التي أوردها النص المعدل علــى الترشح للرئاسة بالنسبــة للأحزاب السياســية والمستقلين، علاوة على أن الإصــلاح الدستــوري لا يمكن اختزالــه فقط في مادة واحــدة، أو حتى بضع مواد، حيــث إن هناك شبه إجماع بين النخب الإصلاحية، على أن الدستور الراهن، لم يعد صالحا لحكم مصر، ولا يمكن في إطاره الحديث عن أي إصلاح سياسي أو ديمقراطي حقيقي، وثانيا استمرار المناخ المكبل بسيل من القيود التشريعية والسياسية التي لا تسمــح بتبلــور أي مبادرات مجتمعية مستقلة، والتــي تكرس من هيمنة الدولة وجموح النظام الحاكم.

من هذا المنطلق اتجهت الأوراق المقدمة في ورشة العمل إلى التأكيد على أن دستور ١٩٧١ لم يعد يتلاءم مع التغــيرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية في مصر، وأن هنــاك ضرورة لوضع دستور جديد تقــوم فلسفته على الديمقراطية والتعددية السياسية، والاعتراف بالمعايير الدولية لحقــوق الإنسان. وقد اتفق المشاركون في الورشــة على أن عمليــة وضع دستور جديد،لابد وأن يتزامــن معها مناخ سياسي داعــم ومشجع، لإطلاق طاقات مختلف التيارات السياسية في مصر، كما أنه يتطلب الوصول لعقد سياسي جديد وتوافق مجتمعي، لن يتما إلا بحوار واسع بين التيارات والمشارب السياسية المتباينة دون إقصاء لأي طرف منها.

في الورقة التــي قدمها نجاد البرعي تحت عنوان"الإصــلاح الدستوري كمدخل أساســي للإصــلاح السياسي في مصــر" تحدث الكاتب حول التــلازم بين مطالب الإصلاح السياسي وبين مطلب وضع دستور أو تعديله، والذي اعتبره تلازماً تاريخياً، له ضرورات واقعية، فمن ناحيــة لا يمكن ضمان استمرار واستقرار عملية الإصلاح السياســي بغير دستور يحميها من تغول السلطة التنفيذية عليها، ولكن في الوقت نفسه لا يمكن الموافقة على أن الدستور وفقط هو الضامن لعملية الإصلاح السياسي، فالدستــور مهما كان صريحا واضحا فلأنه لا يمكن أن يضمن الإصلاح السياسي إلا إن توافــرت الإرادة السياسية للنظــام الحاكم على البدء فيه أو الاستمرار في دعمه وتطويره. ولكي يضمن الدستور عملية الإصلاح يتحتم أن يتوافر فيه بعض الشروط

من أهمها أن يحقق التوازن في توزيع السلطات بين مؤسسات النظام السياسي وفقا لطبيعة هذا النظام، فبقطع النظر عن نوع النظام السياسي وطبيعته برلمانيا كان أم رئاسيا، فإن الدستور يجب أن يضمن توازن السلطات وتوزيع المسئوليات، وعمليات رقابـــة متبادلة، وهو الأمر الذي يضمن ألا ينفرد شخصــص أو تنفرد مؤسسة بالقوة والنفـــوذ على حســـاب الأشخاص أو المؤسسات الأخـــرى.وأن تكون هناك ضمانات للحقـــوق والحريـــات العامة دون إحالة إلى أي وثيقة أخـــرى ما خلا الدستور ذاته، فالحقوق والحريات العامة لا يجوز تقييدها لا بقانون دائم ولا بقانون مؤقت، فهذه لم يجعـــل الدستور للمشرع عليها من سبيل، بل هي حريات وحقوق تجوز تسميتها بالحريات والحقوق المطلقة، فلا يجوز للمشرع أن يتدخل بتشريع في تحديدها، ولا حتى تنظيمها بما يسلبها محتواهـــا، وإلا كان التشريع باطلا لمخالفته، وأن ينظم الدستـــور بشكل واضح طريقة تعديله أو استبدالـــه، وأن يجعل للنصوص الخاصة بالحقـــوق والحريـــات العامة قدسية مطلقة وقوة أعلى مـــن باقي مواده، فلا يجوز تعديلهـــا أو استبدالها أو المساس بها تحت أي ظرف من الظروف ولا بأي طريقة من الطرق فالحقوق والحريات العامة كمـــا يراها فقهاء القانون الدستوري المحترمون، ونتابعهم، هـــي حقوق وجدت قبل أن توجد الدولة ذاتها، وأن كل تشريعات الدولة، حتى التشريعات الدستورية ذاتها، يجب أن تضمن حمايتها وصونها باعتبارها من خلق النظام الاجتماعي، وليست وليدة إرادة المشرع .

في ورقته حول تقييم دستـــور ١٩٧١ في ضوء المعايير الدولية لحقوق الإنسان أشـــار عبد الله خليل إلى أن نهج الدستور المصري اتسم بتفويض المشرع بالمساس بحقـــوق الأفراد والمؤسســـات الديمقراطية فى المجتمع بمقتضـــي القانون، فقواعد الدستور المصري فيما يتعلق بالحقوق والحريات العامة لم يتم صياغتها فى عبارات دقيقة ولم تحدد القيود التي تفرض على صلاحيات السلطة التشريعية بشأن فرض التحديدات والتقييدات على حقوق الإنسان المصري وحرياته، وهو الأمر الذي سمح لهـــذه السلطة بفرض قيود وتحديدات تتجاوز الحـــدود الواردة فى الإعلان العالمي والعهدين الدوليين لحقوق الإنسان فتم بذلك تقييد حرية تكوين الأحزاب، والحق في تكوين الجمعيات، والانتقاص من استقلال السلطة القضائية ومصادرة حريات الرأي والتعبير. إحدى النقاط التي أثارت نقاشات واسعة في ورشة العمل، هو إذا ما كان تغيير الصيغة الرئاسية للنظام السياسي المصري تشكل إحدى الأولويات في وضع دستـــور جديد. فالبعض يرى أنه ليس من المهم تحديـــد شكل النظام سواء رئاسي أو برلمـــاني أو نظام مختلط يجمع بين سمات النظامين، فالقضية المحورية هي أن

يحترم النظام التوازن بين السلطات الثلاث، وأن تكون السلطة التنفيذية مسئولة ومحاسبة أمام السلطة التشريعية والتي بدورها تملك نصيبا كبيرا من الصلاحيات باعتبارها تضم نواب الشعب المنتخبين. فضلا عن توفير ضمانات لاستقلال السلطة القضائية وقيامها بدور رقابي على باقي السلطات.

من ناحية أخرى وتدعيما للنظام البرلماني أوضحت ورقة الدكتور محمد السيد سعيد الخبير بمركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية المبررات التي يقوم عليها تفضيل نظام الجمهورية البرلمانية باعتباره الخيار الأكثر وليس الأقل واقعية في مصر. فهناك حاجة إلى إحداث قطيعة قوية مع التقاليد الاستبدادية للنظام الرئاسي في مصر والتي أرسيت منذ قيام حركة يوليو ١٩٥٢ وقد تجسدت في التجارب الدستورية التي مرت بها مصر حتى دستور ١٩٧١، كما أكد سعيد أن النظام البرلماني يوفر ضمانا لنضوج وتنمية نظام الدولة وتعزيز التعددية الحزبية وإنعاش الطبقة السياسية. وأشار إلى ضرورة وجود مناقشة عقلانية للقضية الأساسية التي يطرحها أنصار النظام الرئاسي، وهى نظرية الفرعونية السياسية والتي تقول إن هناك صعوبة كبيرة في الانتقال إلى النظام البرلماني؛ لأن الشعب المصري يتعلق بالزعامة الشخصية، ويريد أن يتوحد مع زعماء كبار؛ وذلك لأن الثقافة السياسية الأساسية تقوم على مفهوم الفرعونية السياسية. والواقع أن هذا الادعاء يعد من أكثر التعميمات الشائعة جهلا بالتاريخ السياسي والدستوري الحقيقي لمصر.

تطرقت الورشة إلى إشكالية العلاقة بين الدين والدولة في إطار عملية الإصلاح الدستوري، وقد شهدت تباينا في الآراء؛ فهناك اتجاه كان يرى بأن النص على أن الإسلام دين الدولة وأن الشريعة مصدر التشريع يهدد الحياد الذي من المفترض أن يتسم به الدستور تجاه طوائف المجتمع، وينتقص من المواطنة ومبدأ المساواة بين المواطنين. ومع ذلك يتفق البعض من داخل هذا الاتجاه على أن تغيير المادة الثانية الخاصة بالنص على الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع في الدستور الحالي يبدو غير محتمل في المدى القريب والمتوسط، نظرا للضغوط الداخلية من المؤسسة الدينية الرسمية، وجماعة الإخوان المسلمين، وكتلة بارزة في الحزب الوطني، وعدم تحمس بعض أحزاب المعارضة لتغيير المادة، مما يحصر دائرة المطالبين بتغييرها على اليساريين والليبراليين ومنظمات حقوق الإنسان. وفي هذا الإطار أشار نبيل عبد الفتاح الخبير بمركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية إلى أن أقرب الاستراتيجيات المرشحة هى استمرارية نص المادة الثانية – مع إمكانية

التخفيــف اللغوي لها في ظل نظرية المصدر الرئيسي للتشريـع- وإنتاج تشريعات وضعية لا تؤدى إلى تغيـير في طبيعة النظام القانوني الكلى ومصادره التاريخية باستثنـاء نظم الأحوال الشخصية التي تخضـع للشرائع الدينية للمصريين، وهو ما يمثل استمرارا للتقاليـد وثقافة الدولة المصرية في ظل نظام يوليو. وأضاف أن جماعـة الإخوان المسلمين مترددة من تغيير الدستـور حتى لا يشمل المادة ٢ من الدستـور ووضع الشريعة بوصفها المصـدر الرئيسي للتشريع. ورغم بعض التغير في خطاب جماعة الإخوان المسلمين إزاء الإصلاح الدستوري والسياسي كما برز في مبـادرة المرشد العام للجماعة محمد مهدى عاكـف إلا أن رؤية الجماعة، وأصوات بعض العناصر الإصلاحية من الجيل الوسيط، لا تزال عند حدود الموازنة بين غلبة فقه الجماعة، وقادتها التاريخيين، وتراثهم الفقهي والأيديولوجي، والتأويلى، وبين متطلبـات التغيير والإصلاح والتجديد الفقهي، وإبداع رؤى سياسية جديدة. ولاشك أن فقه المواءمات والموازنات – ذا الطابع السياسي- أمر يتصل بأمور تخص تماسك الجماعـة. من هنا تبدو غلبة الضوابط الشرعية، وأن بنود المبادرة يحكمها ضابط رئيسـي ألا وهو حـدود الشريعة الإسلامية. الاتجاه الثاني يـرى أن النص على أن الإسلام دين الدولة، وأن الشريعة الإسلامية مصدر التشريع لا يتعارض مع تأسيس مجتمـع ديمقراطي، ولا يصطدم مع حريات وحقوق الأفراد. وهناك رأي ثالث يحاول التوفيـق بين الاتجاهات السابقة، يقوم على أن ينص الدستور على أن الإسلام دين غالبية المصريـين، مع احترام حق الجماعات الدينية الأخرى، في ممارسة حقوقهم الدينيـة، والتمتـع بثقافاتهم الخاصة.الأمر الذي لن يؤسسـ أحكاما في الممارسة السياسية تنتقص من دولة المواطنة.

حـول قضية المحليـات، و طبيعة نظام الإدارة المحليـة الأفضل لمصر، جاءت الورقة التي قدمها الباحث سامح فوزي حول نظام الحكم المحلي في مشروع دستور ١٩٥٤، حيـث أكدت على أن الإدارة المحلية تعبر عن ديمقراطية أي نظام حكم، نظرا لأنهـا تتصل مباشرة بمفهوم المشاركة الشعبية، والقـدرة على التعبئة والتنظيم، والتعبـير عن المصالح على المستويات دون القومية. وتتأثر الإدارة المحلية بحالة نظـام الحكم بشكل عام. وأكد الباحث على أن مشروع دستور ١٩٥٤ خطوة متقدمة على طريق منح مزيد من الاستقلال للهيئات المحلية، وتكشف المقارنة بين نصوصه وبين نصوص دستور ١٩٢٣ ودساتير نظام يوليو اللاحقة عن وجود نزوع لدى أعضاء لجنـة الدستور التي تشكلت عام ١٩٥٣ في تطويـر دستور ١٩٢٣ على نحو يسمح بتـلافي أخطاء ومثالب تطبيقه، في حين عمـدت دساتير الخمسينيات والستينيات

وصـــولا إلى الدستور الدائم لعـــام ١٩٧١إلى تجنب تضمين نصوص دستورية تحفظ للإدارة المحلية استقلالها، وترك الأمر برمته في يد المشرع العادي. وتظهر ترسانة القوانـــين التي صـــدرت في العقود الخمسة الأخيرة عن تخبـــط واضح في التعامل مـــع مسألة اللا مركزية، وقد اتجهت النقاشـــات في الورشة إلى تفضيل نظام الحكم المحلـــي القائم على اللامركزية، وتوسيع سلطات وصلاحيات الأجهزة المحلية، من خلال انتخاب مجالس محلية، في المحافظات والمدن والقرى، تتولى بدورها انتخاب المحافظـــين ورؤساء المدن والقرى، خلافا للوضع الراهـــن، الذي يجعل المحافظين ورؤساء المدن والقرى جزءا من السلطة التنفيذية. تقوم المجالس المحلية المنتخبة بإدارة المرافـــق والأعمال الاقتصادية والاجتماعية والثقافيـــة والصحية بدائرتها، وتسهـــر على رعاية مصالح الجماعات والأفراد وكفالـــة الحقوق والحريات العامة، كما تتعاون في الشئون الانتخابية وشئون الأمن المحلي.

في البدء كان الدستور..
الإصلاح الدستوري كمدخل أساسي للإصلاح السياسي في مصر

نجاد البرعي

محام بالنقض

ورئيس مجلس إدارة جماعة تنمية الديمقراطية

١- مقدمة

تحتــل قضية الإصلاح السياسي مكان الصدارة في الجدل المحتدم على الساحة السياســة المصرية، وهي قضية لا بد وأن نعترف أنهـــا ربما اعتبرت أهم القضايا التــي يتعين على الجميـــع -وعلى رأسهم جماعات الضغــط والمصالح ومنظمات العمـــل المدني- التصدي لها والعمل عليها، فلا يمكن أن نتوقع تحسنا في أي مجال من مجـــالات الحياة في مجتمع لا يمكن أن تحلم فيه القـــوي السياسية المعارضة بالوصـــول إلى الحكم ولا يتصور فيه الحزب الحاكـــم انتقالة "يوما ما" إلى صفوف المعارضـــة، وبالتالي تجمدت الخريطة السياســـة فيه ما بين حكم دائم ومعارضة دائمة.

فقضيـــة الإصلاح السياسي في حقيقة الأمر ليست قضية مجموعة من المثقفين الراغبين في القيام بدور سياسي، ولكنها في حقيقة الأمر قضية كل فرد في المجتمع، فـــلا يمكن تصور إمكانية حـــل أي مشكلة من مشاكل المجتمـــع المصري المتعددة والمتراكمـــة من مشكلـــة البطالة إلى مشكلة الفساد، ومن ســـوء وسائل المواصلات العامة إلى سوء حالة رغيف الخبز المدعم، ومن تفشي حالات الفشل الكلوي والكبدي إلى إخفاقات فرقنا الرياضية في البطولات الإقليمية والقارية، بغير مناقشة ضرورة الإصلاح السياسي.

ولا يمكن الحديـــث عن الإصلاح السياســـي بغير مناقشة الإصـــلاح الدستوري باعتبـــار أن الدستور هـــو القانون الأعلى للبلاد وهو الـــذي يشكل الإطار المرجعي للعلاقة ما بـــين النظام الحاكم وبين المواطنين الذيـــن يعيشون على أرض الدولة بحدودهـــا الجغرافيـــة، ومتى صدر الدستور أيا كان شكلـــه أو طريقة إصداره اعتبر قانـــون الحكام أكثر منه قانونا للمحكومـــين، وإذ كان من المستقر عليه أن القانون -أي قانـــون- هو تنظيم للسلوك العام للمواطنـــين في الدولة، فإن الدستور بوجه خاص هو تنظيم لسلوك مؤسسات الدولة سواء في العلاقات بين بعضها البعض أو بينها وبين المواطنين.

فالدستور هو الذي ينظم السلطات العامة في الدولة من حيث التكوين والاختصاص وعلاقة هذه السلطات ببعضها، ويضع الحدود التي يجب على الدولة أن لا تتعداها في علاقتها مع الجماعات والأفراد حفظا لحقوق هؤلاء وحرياتهم. فالدستور هو القانون الأساسي الأعلى الذي يرسي القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم ويحدد السلطات العامة ويرسم لها وظائفها ويضع الحدود والقيود الضابطة لنشاطها ويقرر الحريات والحقوق العامة ويرتب الضمانات الأساسية لحمايتها، ومن ثم فقد تميز الدستور بطبيعة خاصة تضفي عليه صفة السيادة والسمو بحسبانه كفيل الحريات وموئلها وعماد الحياة الدستورية وأساس نظامها، وحق لقواعده أن تستوي على القمة من البناء القانوني للدولة وتتبوأ مقام الصدارة بين قواعد النظام العام باعتبارها أسمى القواعد الآمرة التي يتعين على الدولة التزامها في تشريعها وفي قضائها وفيما تمارسه من سلطات تنفيذية، ودون أي تفرقة أو تمييز – في مجال الالتزام بها – بين السلطات العامة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية؛ ذلك أن هذه السلطات كلها سلطات مؤسسة أنشأها الدستور، وتستمد منه وجودها وكيانها، وهو المرجع في تحديد وظائفها، ومن ثم تعتبر جميعا أمام الدستور على درجة سواء، وتقف كل منها مع الأخرى على قدم المساواة، والدولة في ذلك إنما تلتزم أصلا من أصول الحكم الديمقراطي، هو الخضوع لمبدأ سيادة الدستور[١]، وهكذا يمكن القول أن الإصلاح السياسي والإصلاح الدستوري هما صنوان لا يفترقان، وهما بهذه المثابة لا يمكن عمليا الفصل بينهما، فلا يمكن بدء عملية إصلاح سياسي حقيقية بغير إصلاح دستوري، ولا فائدة ترجى من الإصلاح الدستوري مالم يكن وليد رغبة حقيقية في إحداث تطور سياسي إيجابي في المجتمع، فلو افترضنا إصلاحا دستوريا حقيقيا دون أن تكون هناك إرادة سياسية للقيام بعملية إصلاح سياسي شامل فإنه لا أمل يرجى في الوصول إلى ذلك الإصلاح.

٢- اقتران الإصلاح السياسي بالإصلاح الدستوري – درس التاريخ

على مدي التاريخ المصري الحديث ارتبط الحديث عن الإصلاح السياسي بوجوب إقرار دستور ديمقراطي يحمي خطوات الإصلاح ويدفع عنها تغول السلطة التنفيذية على سلطات الدولة الأخرى من ناحية أو تغولها على سلطات المحكومين من ناحية أخرى.

٢-١: اقتران الإصلاح السياسي بالإصلاح الدستوري في مصر ١٧٩٥-١٩٢٣

في عـــام١٧٩٥م وقبل ثلاث سنوات من الاحتـــلال الفرنسي لمصر، شهدت مصر تطورات سياسية واجتماعية هامـــة على مستوى الفكر والممارسة. كما شهدت أول موقعـــة اجتماعية سياسية كبرى من أجل الديمقراطيـــة. برزت فيها بصورة قاطعة مواقف القـــوى الوطنية والقيادات الشعبية من قضايـــا الشعب وتبنت فيها طلائع هذه القـــوى المطالب الوطنيـــة في العدالة والمساواة والحرية. وفـــى إطار تصاعد هذه المقاومة الشعبيـــة ضد الوالي العثماني والمماليك. كانت مصر على شفا ثورة شعبيـــة أدت إلى انتزاع العلماء والزعامـــات الشعبية لـ "حجة" مكتوبة من الوالى العثمانى والمماليك وكانت هذه الحجة بمثابة "ماجناكارتا" مصر الأولى، كما كانت نواة لأول دستـــور حديث للبلاد يضع ضوابط للعلاقة بـــين الفرد والسلطة.. حيث تضمنت نزولا من حكام البلاد لبعض مطالب الشعب المتعلقة بالضرائب والتمثيل الشعبـــي وغيرها. وعندما وصلت حملـــة نابليون بونابرت إلى مصر في عام ١٧٩٨ م عقـــد نابليون مفاوضات مع علماء الأزهـــر والزعماء الشعبيين انتهت إلى تكوين هيـــكل متكامل للدولة في مصر على الطراز الحديث. وتمثلت نواة البرلمان المصري في ذلـــك الوقت في " الديوان العام" الذي أنشـــأه نابليون بونابرت عندما دعا إلى إنشـــاء جمعية عامة تكون لها صفة تمثيل المصريين على مستوى القطر كله؛ وذلك بقصـــد استشارتها فى المجالـــس التي شكلها نابليون وفـــى وضع النظام الادارى والمالي والقضائي في الدولة وتألف هذا الديوان العام فى صورته التأسيسية الأولى مـــن ١٨٠ عضوا.وانعقد هذا البرلمان للمـــرة الأولي في ٦ أكتوبر ١٧٩٨م، ولكن وفى أول مواجهـــة بين البرلمان وقادة الحملة الفرنسيـــة بشأن الضرائب، عطل بونابرت البرلمان الناشئ فاشتعلت ثورة القاهرة الأولى في ٢١ أكتوبر ١٧٩٨م وكان من بين مطالبها إعادة هذا البرلمان[٢].

وإبـــان الثورة العرابية تضمنت مطالب الثوار في مظاهرة عابدين الشهيرة " ٩ سبتمـــبر ١٨٨١ " إقالة الوزارة وقيام حيـــاة نيابية وإصلاح أوضاع الجيش، ووفقا للمـــؤرخ عبد الرحمن الرافعى في كتابه تاريخ الثـــورة العرابية فقد أقال الخديوي توفيـــق وزارة رياض باشا وعهد إلى شريف باشـــا بتأليف الوزارة واجتمع مجلس شورى النواب فعلا في ١٦ ديسمبر ١٨٨١ على أن يعرض عليه الدستور الجديد بعد إعـــداده بواسطة الحكومة، كان الدستور الجديد يتضمـــن نظاما برلمانيا تتقرر فيه

مسؤوليــة الوزارة أمام البرلمان ويكــون للبرلمان سلطة التشريع في كل الأمور بما في ذلك الشئون المالية، وهــو ما أثار حفيظة الدول الدائنة خاصة فرنسا وإنجلترا اللتــين رأتا أن المجلـس يجب أن يكون مجلسا استشاريــا وليس له حق مناقشة الميزانية، ولكن مجلس شورى النواب أصر على أن يكون له كافة الحقوق في مجال مناقشــة الميزانيــة فاستقال شريف باشا، وتألفت وزارة محمــود سامي البارودي الــذي عين فيها أحمــد عرابي وزيراً للحربية وعرفت باســم وزارة الثورة العرابية، ووافقت على مشــروع دستور ١٨٨٢ وحملته إلى الخديــوي الذي أصدره في فبراير ١٨٨٢، وهــو أول دستور لمصر جاء متضمنــا لمبادئ النظام النيابي البرلماني. فقد اعــترف بسلطات فعلية للبرلمان في مجال التشريــع والرقابة على الحكومة، وأقر بالمسؤولية الوزارية أمام البرلمــان، ولكن الظروف السياسية والاحتلال الإنجليزي لمصر لم يتح لهذا الدستور أن يطبق بشكل فعلي.

وفي خطبتــه في العيــد المئوي لمحمد على يوم ٢١ مايــو ١٩٠٢ دعا مصطفي كامل صراحة إلى الإصلاح السياسي والدستوري، واستأنف دعواه تلك على صفحات اللواء يدعو إلى المجلس النيابي كأداة لإصلاح عيوب الحكم، وكتب في عدد نوفمبر ١٩٠٢ مقالة في اللواء تحت عنوان إفلاس الاحتلال أظهر فيها فساد الإدارة الحكومية وختمها بقولــه " وعندي أن هذه الأدوار المختلفة والأدوار المتنوعة دالة كلها على شــدة حاجة هذه البلاد إلى مجلس نيابى تكــون له السلطة التشريعية الكبرى فلا يســن قانون بغير إرادته ولا تحرر مادة إلا بمشيئته ولا يزعزع نظام بغير أمره، ولا تعلــو كلمة إلا كلمتــه،و إلا فإن بقاء السلطة فى يد رجل واحد سواء كان مصريا أو أجنبيا يضر بالبلاد كثيرا ويجلب عليها الوبال".

وقد اشتدت الحركة الدستورية فى مصر منذ بداية العقد الثانى من العشرينيات، وأخذ لطفى السيد يغذيها بقلمه حتى اجتمع عليها الجميع. ولم تقنع الأمة بتوسيع اختصاصــات مجالس المديريات واستمرت فــى مطالبها الدستورية التى اجتمعت عليهــا فى ذلك الوقت كمــا لم تجتمع من قبل، حتى قام مجلســ شورى القوانين يشارك الأمة فى مطلب الدستور فاتهمه المعتمد البريطاني "جورست " بأنه غدا آلة يحركها الحزب الوطنى لمحاربة الإنجليز. وعندما حل كتشنر محل جورست رأى أنه مــن الحكمة الاستجابة لمطالب الحركة الدستورية واسترضاء الشعور القومى ولهذا ألغــى مجلس شورى القوانين والجمعية العموميــة وانتهى بذلك القانون النظامى الصادر عام ١٨٨٣ وصدر قانون نظامى جديد فى أول يوليو سنة ١٩١٣ فنشأ نظام الجمعية التشريعية، وفى نفس التاريخ صدر قانون الانتخاب.[٣]

٢-٢: اقتران الإصلاح السياسي
بالإصلاح الدستوري في مصر من ١٩٢٣إلى ١٩٧١:

يعتبر دستور ١٩٢٣ هو أول محاولة دستورية لوضع مصر على طريق الملكيات البرلمانية وفقا للنماذج التي كانت سائدة في ذلك الوقت حول العالم ، وقد صدر هذا الدستور عقب صدور تصريح ٢٨ فبراير ١٩٢٢، والذي أعلنت فيه الحكومة البريطانية من جانب واحد انتهاء حمايتها على مصر واعترافها باستقلال البلاد بتحفظات أربعة شهيرة[٤]، وهي التحفظات التي كرست استمرار الاحتلال بشكل أقل حدة وظهورا.

وخلال الفترة من ١٩٢٣ وحتى ١٩٧١ تاريخ صدور الدستور المصري الدائم فإن البلاد تعرضت لعدد من لتقلبات السياسية وجدت صداها في تعدد الدساتير والإعلانات الدستورية.

ففي فترة لا تتجاوز ٤٧ عاما صدر في مصر ستة دساتير وإعلان دستوري واحد، منها دستوران خلال ثلاثين عاما، وأربعة دساتير وإعلان دستوري خلال سبعة عشر عاما، من بينها ثلاثة دساتير وإعلانات دستورية خلال فترة لا تزيد على خمس سنوات فقط ، وهو الأمر الذي يوضحه الجدول التالي.

جدول رقم ١

الدساتير والإعلانات الدستورية التي صدرت خلال الفترة من ١٩٢٣-١٩٧٠

م		تاريخ صدوره	طريقة الصدور
١	دستور ١٩٢٣	٢٠ أبريل	بموجب منحة ملكية من الملك فؤاد الأول بالأمر الملكي رقم ٤٢لسنة١٩٢٣
٢	دستور ١٩٣٠	٢٣ أكتوبر	بموجب منحة ملكية من الملك فؤاد الأول بموجب الأمر الملكي رقم ٧٠لسنة ١٩٣٠
٣		١٠ فبراير	إعلان من القائد العام للقوات المسلحة وقائد ثورة الجيش لواء أركان حرب محمد نجيب
٤	دستور ١٩٥٦	١٦	منحة من الشعب المصري لنفسه وفقا لديباجته ولكن لم يتم الاستفتاء عليه.

٥	دستور ١٩٥٨	مارس ١٩٥٨	إعلان صادر عن رئيس الجمهورية العربية المتحدة جمال عبد الناصر.
٦	دستور ١٩٦٤		إعلان صادر عن رئيس الجمهورية وتضمنت ديباجته إشارة إلى الميثاق الوطني الصادر عن مؤتمر القوى الشعبية ١٩٦١.
٧	دستور ١٩٧١		منحة من الشعب لنفسه وقد عرض الدستور في استفتاء شعبي وجرت الموافقة عليه

ويمكـن القول بأن الدساتير في مصر لم تتم صياغتها بمشاركة شعبية حقيقية، ولكنهـا كانت ثمرة لجان إدارية تقـوم السلطة التنفيذيـه بتأليفها بغرض وضع الدستور، فلم يحدث في تاريخ مصر الحديث أن تم انتخاب لجنة لوضع الدستور، أو جـرت مناقشات موسعة حوله قبل إقـراره، كما لم يجر استفتاء الشعب سوى على دستور ١٩٧١ والذي اتسم بالشكليـة الشديدة شأنه شأن جميع الاستفتاءات التي أجرتهـا الدولة المصرية اعتبارا من عام ١٩٥٦ والتي كانت تنتهي دائما بادعاء أن ٩٩٪ مـن المشاركين في الاستفتاء قد صوتوا بالموافقة على الموضوع الذي طرحت الحكومـة فيه، ممـا يجعلنا نعتقد بأن الدساتير في مصـر تصدر في حقيقتها عن السلطـة التنفيذية مباشرة وتحقيقا لغايات تراها تلك السلطة. وسوف نجد في تلك الدساتير جميعها بدرجـة أو بأخرى عيوباً جوهرية تتمثل في طغيان سلطة الملك ورئيس الجمهورية على غيرها من سلطات الحكم سواء أكانت تشريعية أو قضائية، وضعف رقابة السلطة التشريعية علـى السلطة التنفيذية إلى الدرجة التي تمكنها مـن الاستمرار في الحكم بغـير البرلمان أو حتى ببرلمان يضـم أحزابا غير موالية لها.

وقـد أطلـق الزعيم المصري سعد زغلول على لجنة وضـع دستور ١٩٢٣ لجنة الأشقيـاء وهي لجنة تضم ثلاثين شخصيـة عامة شكلها الملك فؤاد الأول باقتراح من عبد الخالق ثروت باشا رئيس مجلس الوزراء في ذلك الوقت، وعلى الرغم من أن دستور ١٩٢٣ يعتبر من أفضل الدساتير المصرية التي صدرت على الإطلاق فإنه مع ذلك كان يتضمـن تغولا كبيرا للملك على حساب باقي السلطات، حد منه في واقع الأمـر قوة حكومة الوفد والشعبيـة الطاغية التي كانت لزعيمي الوفد على التوالي سعـد زغلول باشا ومصطفي النحاس باشا، وهي القـوة والشعبية التي انحسرت تدريجيـا حتى خسر الوفـد معظمها في عام ١٩٤٢ بعد حـادث ٤ فبراير الشهير، وخسر الباقي بعد انكسارة امام الملك عندما عاد إلى الحكم عام ١٩٤٩.

أمـــا دستور ١٩٣٠، فقد صـــدر هو أيضا في ظروف ومنـــاخ مضطربين لا يرجى فيهما دعم لأي من الحريات الأساسية، فنتيجة الصراع السياسي بين حكومة الوفد مـــن جانب والملك فؤاد من جانـــب آخر، أصدر الملك في اكتوبـــر ١٩٣٠ أمرا ملكيا بإبطال دستور ١٩٢٣ وإعلان دستور جديد – دستور ١٩٣٠ – وحل مجلسي النواب والشيوخ. وقد فسرت المذكرة المرفقة بالدستور الجديد هذا الانقلاب الدستوري بقولها "إن دستـــور ١٩٢٣ يعتبر صورة سوية لما بلغتـــه الديمقراطية في أوربا في العصر الحاضر، مـــع أن الأحوال الاجتماعية والاقتصاديـــة في مصر، وخصوصا من حيث التعليم ونوع الثروة العامة وتوزيعها لا تشبه في كثير أحوال البلاد التي تنقل عنها ومـــن ثم فلم يحقق ما عقد عليه من الآمـــال "، وهاجم البيان نظام الإنتخاب الذي كان قائماً وحرم طبقـــة العمال والفلاحين والتي كان معظمها مؤيدا لحكومة الوفد من أن يكون لها دور في عملية الانتخاب، كما حرم حق الترشيح لعضوية البرلمان لكل من زاول إحدى المهن الحرة في مكان غير القاهرة[٥].

أمـــا الإعلان الدستوري الصـــادر في ١٠ فبراير ١٩٥٣ فقد صدر في أعقاب الثورة المصريـــة من القائد العام للثورة المصرية اللواء محمد نجيب مطيحا بكل الحريات المعروفة لدرجة أنه نص في المادة الثامنة منه على أن "يتولى قائد الثورة بمجلس قيادة الثـــورة أعمال السيادة العليا وحق تعيين الوزراء وعزلهم " كما أوكل سلطة التشريع إلى مجلس الوزراء وأوكل إليه كذلك السلطة التنفيذيه[٦]، مسقطا بذلك مبدأ دستوريا هاما هو مبدأ الفصل بين السلطات.

وفي أجواء التوتر الناتج عن الثورة المصرية صدر دستور ١٩٥٦، ثم صدر الإعلان الدستـــوري المؤقت عـــام ١٩٥٨ نتيجة الوحدة بين مصر وسوريـــا وقد صدر بقرار من رئيس الجمهوريـــة العربية المتحده في ذاك الوقـــت الزعيم جمال عبد الناصر وبنـــاء على موافقـــة مجلس الأمة في مصر ومجلس النـــواب السوري على خطوات الوحدة بين مصر وسوريا والمبادئ التي انعقد عليها الاتفاق بين الجانبين المصري والسوري لتكون أساسا لنظام الحكم.

وعقب الانفصال بين مصر وسوريا أصدر الرئيس جمال عبد الناصر في ٢٤مارس إعلانا دستوريا جديدا يتضمن أحكام الدستور المؤقت لمصر إلى حين انتهاء مجلس الأمـــة من وضع دستور جديد دائم لمصـــر يستفتى عليه الشعب وهو الأمر الذي لم يتحقق إلا في عام ١٩٧١ [٧].

وهكذا نخلصـــ إلى أن الدساتير المصرية لم تكن أبدا سوى ابن موصول النسب بالسلطـــة التنفيذية، هي التي تضعه وتحكم به، فهو والحـــال كذلك لا يمكن إلا أن

يكـــون مقيدا للحريات بشكل عـــام، الأمر الذي لم يساعدها على تحقيق ما يمكن أن يطلق عليه إصلاحا سياسيا حقيقيا.[8]

٣- كيف يضمن الدستور عملية الإصلاح

أوضحنـــا أن التلازم ما بين مطالب الإصلاح السياسي وبين مطلب وضع دستور أو تعديلـــه، هو تلازم تاريخي، لـــه ضرورات واقعية، فمن ناحيـــة لا يمكن ضمان استمـــرار واستقرار عملية الإصلاح السياسي بغير دستور يحميها من تغول السلطة التنفيذية عليها، ولكن في الوقت نفسه لا يمكن الموافقة على أن الدستور وفقط هو الضامـــن لعملية الإصلاح السياســـي، فالدستور مهما كان صريحا واضحا فلأنه لا يمكن أن يضمن الإصلاح السياســـي إلا إن توافرت الإرادة السياسية للنظام الحاكم على البدء فيه أو الاستمرار في دعمه وتطويره.

وعلى ذلك فإن الدستور وإرادة الإصلاح هما الجناحان اللذان يطير بهما المجتمع إلى المستقبل.

ولكي يضمن الدستور عملية الإصلاح يتحتم أن يتوافر فيه الشروط التالية :

٣-١: التـــوازن في توزيع السلطات بين مؤسسات النظام السياسي وفقا لطبيعة هذا النظام، فبقطع النظر عن نوع النظام السياسي وطبيعته برلمانيا كان أم رئاسيا، فـــإن الدستور يجب أن يضمن توازن السلطات وتوزيع المسئوليات، وعمليات رقابة متبادلة، وهو الأمر الـــذي يضمن ألا ينفرد شخص أو تنفرد مؤسسة بالقوة والنفوذ على حساب الأشخاص أو المؤسسات الأخرى.

٣-٢: ضمـــان الحقوق والحريات العامـــة دون إحالة إلى أي وثيقة أخرى ما خلا الدستور ذاته، فالحقوق والحريات العامة لا يجوز تقييدها لا بقانون دائم ولا بقانون مؤقـــت، فهذه لم يجعل الدستور للمشرع عليها مـــن سبيل، بل هي حريات وحقوق تجوز تسميتها بالحريات والحقوق المطلقة، فلا يجوز للمشرع أن يتدخل بتشريع في تحديدها، ولا حتى تنظيمها بما يسلبها محتواها، وإلا كان التشريع باطلا لمخالفته للدستور، وهذا التفريق بين الحريـــات والحقوق العامة المطلقة والحريات والحقوق العامـــة التي يجوز تنظيمها بقانون، سجلته محكمة القضاء الإداري بمصر في أحد أحكامها التاريخية علـــى الوجه الآتي "ومن حيث أن الدستور قد أفرد بابا خاصا يقرر فيه حقوق المصريين العامة وواجباتهم. ومن أهم ما اشتمل عليه من الأحكام وقد قصد به كما جاء فى التقرير المرفوع من لجنة الدستور أن يكون وضعا قانونيا لـــه وضع الدستور وعلوه على القوانين العادية، وحتى يكون قيدا للشارع المصري

لا يتعــداه فيما يسنه من الأحكام، ومن حيــث إنه يستخلص من النصوص الواردة فى هذا الباب ومن الاعمال التحضيرية للجنة الدستور أن هذه النصوص التى تقرر الحقــوق العامة للمصريين إنما هى خطاب من الدستور للمشرع يقيد فيه من حرية المشرع ذاته في تقييد هذا النوع من الحقوق "[٩].

٣-٣: أن ينظــم الدستــور بشكل واضح طريقة تعديلــه أو استبداله، وأن يجعل للنصوص الخاصة بالحقــوق والحريات العامة قدسية مطلقة وقوه أعلى من باقي مــواده، فلا يجوز تعديلها او استبدالهــا أو المساس بها تحت أي ظرف من الظروف ولا باي طريقة من الطرق حتي ولو بإجماع الأمة[١٠]، فالحقوق والحريات العامة كما يراها فقهاء القانون الدستوري المحترمون ونتابعهم، هي حقوق وجدت قبل أن توجد الدولة ذاتها، وأن كل تشريعات الدولة، حتى التشريعات الدستورية ذاتها، يجب ان تضمن حمايتها وصونها باعتبارها من خلق النظام الاجتماعى، وليست وليدة إرادة المشرع [١١]. ويقول ديجيه فى هذا الصدد : "إن الدولة فى سلطتها التشريعية، تتقيد هى أيضا بقانون أعلى منها" وهو يراه فى مصدرين : "إعلانات الحقوق" و"النصوص الدستوريــة الجامدة "، ففى إعلان الحقوق -كما يقول- " تنعقد جمعية فى ظروف استثنائية، وتعلن مبادئ معينة تختارها من بين مبادئ القانون الاعلى، وتفرضها علــى الدولة، لا على السلطــة التشريعية العادية فحسب بــل أيضا على السلطة المؤسســة، وكل تشريع، أيا كان هذا وأيا كانت السلطة التى اصدرته لا بد أن يكون متفقا مع هــذه المبادئ فاذا خالف التشريع مبدأ منهــا كان مخالفا للقانون، ولا يكون اذن واجب الطاعة، والنصوص الدستورية الجامدة تاتى مكملة لاعلان الحقوق ... فــإن هذه النصوص الدستورية تقيد السلطة التشريعية العادية ولا يجوز لهذه ان تمسها بنســخ أو بتعديل". ويترتب على ذلك من وجهــة نظره، وجوب التسليم بان القضاء الذى يملك الامتناع عن تطبيق التشريعات المخالفة لاعلانات الحقوق أو للدستور، يجــب ايضا ان يمتنع عن تطبيق تشريع قد لا يخالف دستورا مكتوبا، ولكنــه يتعارض حتما مع مبدأ من مبــادئ القانون الاعلى غير المكتوب، وهو مبدأ يحس ضمير الجمهور إحساسا قويا أنه ملزم للدولة.[١٢].

ولمــا كان ديجيه يرى أن القاعدة القانونية تسبق الدولة وتعلو عليها، فقد كان طبيعيا أن ينكر على الدولة ان يكون لها سلطان سواء تمثل هذا السلطان فى شخص حاكم مستبد مطلق يزعم لنفسه انه يستمد سلطانه من عند الله أو تمثل فى صورة حاكم ديمقراطى شعبى يذهــب الى أنه يستمد سلطانه من سيادة الامة، فلا سيادة لحاكــم مفرد ولا لطبقة ممتازة ولا للامة جمعاء وانما السيادة للقانون وفيه وحده

يتمثل السلطان، ومن هنا كانت الدولة هى التى تخضع القانون ولا يخضع القانون للدولة. يخضع للقانون كل من الحاكم والمحكوم، " وليكن الحاكم إمبراطورا أو ملكا أو قنصلا أو رئيس جمهورية، ثم ليعلن عن إرادته فما هو إلا إنسان وليست لإرادته فـى ذاتها قـوة منشئة فى عالم القانون اعلى من القـوة التى تكون لارادة اضعف شخص من رعاياه "١٣.

٣-٤: ان يضمن الدستور طريقة مساءلة القائمين على الشأن العام والممارسين لمهـام عامة، سـواء اكان رئيس الدولـة أو رئيس البرلمان أو أعضـاؤه أو أعضاء جهاز الحكم في السلطة التنفيذية، وأن تعتبر الجرائم التي تقع منهم ومن تابعيهم بعلمهم الفعلي أو المفترض جرائم لا تسقط بالتقادم، فهذا الضمان الدستوري يمنع من العبـث بمواد المسائلة القانونية لرأس الدولـة واعوانه ومساعديه، عن طريق صياغـة تشريعـات تمكنهم من الإفلات من العقاب أو عـدم وضع تشريعات تنظم عقابهم أصلا.

٤- خـاتـمة

يبدو مـن المستقر أن الدستور وحده قد لا يضمـن الإصلاح ولكنه شرط للقول ببدئها، فالإصلاح السياسي يتعين أن يكون نتيجة إرادة سياسية تتوافر لدى القائمين علـى النظام السياسي يدفعهم إليها اقتناع بأن النظام السياسي في وضعه الراهن ما عاد قادرا على التطور، وأن حالة الجمود والشلل التي أصابته يمكن أن تؤدي إلى حالـة فوضى تطيح بهم من فوق مقاعد الحكـم إلى أقبية السجون، وعندما تتوافر تلـك الإرادة وتستقر في وعي الحكام يبدأ العمل من أجل وضع الدستور الذي يكفل الضمان الضروري لتلك العملية ويضع لها قواعدها، كما أن عملية الإصلاح ذاتها لا يمكـن أن تمضي في طريقها بغير قواعد قانونية تؤطرها وتضبط حركتها، وتعينها على بلوغ غايتها بسلام واستقرار.

هوامش

١ - حكم المحكمة الدستورية العليا بجلسة ١٩٩٧/٢/١ في القضية رقم ٧ لسنة ١٦ ق دستورية – الجريدة الرسمية العدد ٧ تابع في ١٩٩٧/٢/١٣. وراجع أيضا حكم المحكمة الدستورية العليا بجلسة ١٩٩٤/٢/٥ في القضية رقم ٢٣ لسنة ١٥ ق دستورية مجموعة أحكام الدستورية العليا الجزء السادس ص ١٠٠. وراجع أيضا حكم المحكمة الدستورية العليا بجلسة ١٩٩٢/١/٤ في الدعوى رقم ٢٢لسنة ٨ق دستورية مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا الجزء الخامس المجلد الأول ص ١٠٠ وفي المعنى نفسه يمكن مراجعة حكم المحكمة الدستورية العليا بجلسة ١٩٩٤/٢/٥ القضية ٢٣لسنة ١٥ق دستورية الجريدة الرسمية العدد ٨ في ١٩٩٤/٢/٢٤.

٢ http://www.nowab.com/Tareekh/Hayat/main.htm

٣ ويرى د. مصطفى أبو زيد فهمي فى كتابه النظام الدستورى المصرى أن هذا القانون الجديد لم يأت بما كان ينتظر من تغيرات هامة على نظام الحكم ترضى طموح الأمة وتحقق بعض أمانيها الوطنية، فلقد أقام هذا القانون نظاما للحكم المطلق، كما أن معظم اختصاصات الجمعية التشريعية فى هذا القانون اختصاصات استشارية، وإن كانت منتخبة فى معظمها إلا أنها لم تكن تملك اختصاصات نهائية، فضلا عن أن الوزارة لم تكن مسئولة أمام هذه الجمعية التى كانت بمثابة البرلمان فى إطار هذا القانون.

د.محمد سعد أبو عامود. موسوعة الشباب السياسية – الفصل الثالث – الناشر مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية –مؤسسة الأهرام.

٤ التحفظات هي "تأمين مواصلات الإمبراطورية البريطانية في مصر، والدفاع عن مصر ضد كل اعتداء أجنبي بالذات أو الوساطة، وحماية المصالح الأجنبية في مصر وحماية الأقليات، وأخيرا موضوع السودان والتواجد فيه ".

٥ لمزيد من التفاصيل عن الطريقة التي وضع بها دستور ١٩٣٠ يمكن مراجعة د. عبد العظيم رمضان تطور الحركة الوطنية المصرية ١٩١٨-١٩٣٦ ص٧٣٤ وما بعدها وللمزيد عبد الرحمن الرافعي في أعقاب الثورة المصرية الجزء الأول كتاب الشعب طبعة ١٩٦٩ص١٣١ وما بعدها.

٦ نصت المادة التاسعة من هذا الإعلان الدستوري "يتولى مجلس الوزراء السلطة التشريعية" ونصت المادة العاشرة على أن "يتولى مجلس الوزراء والوزراء كل فيما يخص أعمال السلطة التنفيذية"، فضلا عن أن هذا الإعلان نص في المادة الحادية عشرة منه على أن " يتألف من مجلس قيادة الثورة ومجلس الوزراء مؤتمر ينظر في السياسة العامة للدولة وما يتصل بها من موضوعات، ويناقش ما يري مناقشته من تصرفات كل وزير في وزارته ".

٧ لمزيد من المعلومات حول الخلفية التاريخية لوضع الدساتير في مصر يراجع "دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات العامة" – المستشار د. فاروق عبد البر الجزء الأول والثاني.

٨ للمزيد من التفاصيل حول الدساتير المصرية يمكن الرجوع إلي –نجاد البرعي – المقصلة والتنور – الناشر: المجموعة المتحدة محامون مستشارون قانونيون واقتصاديون، الفصل الثاني. في واقع الأمر فإن دستور ١٩٧١ يعتبر قد صدر هو أيضا في ظروف استثنائية حيث كان جزء كبير من أرض مصر تحت الاحتلال الإسرائيلي نتيجة عدوان ١٩٦٧، فضلا عن أن الرئيس أنور السادات تحمس لإصداره كجزء من خطة صراعه على السلطة والتي انتهت لصالحه باسم ثورة التصحيح. على أنه من الجدير القول بأن ثلاثة دساتير أو إعلانات دستورية صدرت ومصر دولة محتلة فعلا

-دساتير ١٩٢٣و١٩٣٠والإعلان الدستوري ١٩٥٣ - كما أن الدساتير الباقية صدرت جميعها في ظروف استثنائية تتضمن إما ثورات أو وحدات اندماجية يعقبها انفصال، وهو الأمر الذي جعل كلمة المؤقت لا تكاد تغادر عناوين الدساتير التي صدرت بعد ثورة ١٩٥٢ عدا دستور ١٩٧١ الذي حمل لقب الدستور الدائم من باب التغيير، وإن كانت تعديلات هامة ورئيسية قد أجريت عليه عام ١٩٨٠ بعد أقل من عشر سنوات على صدوره كان من أهمها فتح باب ولاية رئاسة الدولة إلي ما لا نهاية من الزمن بعد أن كان الدستور يقيدها بفترتين متتابعتين، وحتي هذه التعديلات أدخلت على الدستور في ظروف توتر سياسي حيث كانت الجماعات الإسلامية المسلحة تعمل بشكل قوي في البلاد وتثير القلاقل، وقد قام السادات بتعديلات دستورية للمزايدة على الفكر السلفي حيث ضمن الدستور المادة ٢ الشهيرة والتي جعلت الشريعة الإسلامية هي المصدر الرئيسي للتشريع، فضلا عن أنه جعل رئاسة الجمهورية أبدية، وهو النص الذي لم يطبق عليه حيث اغتيل في عام ١٩٨١ دون أن يكمل مدته الثانية !!.

٩ مجموعة مجلس الدولة لاحكام القضاء الاداري ٥ رقم ٣٥٧ ص ١٠٩٩- الحكم الصادر في ٢٦ يونيو سنة ١٩٥١. ويورد العلامة الدكتور عبد الرزاق السنهوري العديد من الأمثلة على مواد في الحقوق والحريات العامة لا يجوز تقييدها تنظيما بقانون مثل الحق في المساواة أمام القانون والتمتع بالحقوق المدنية والسياسية، والتساوي في الواجبات والتكاليف العامة فحق المواطنين فى المساواة حق عام مطلق لا يجوز تحديده. وإذا صدر تشريع يحدد من هذا الحق، بان جعل لطائفة منهم إعفاء من بعض الواجبات والتكاليف العامة، كان هذا التشريع باطلا لمخالفته للدستور. كذلك يكون باطلا" التشريع الذى يجحف بطائفة من المواطنين، فيخل بالمساواة بينها وبين الطوائف الاخرى، كما لا يجوز باعتبار أنه "لا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على قانون، ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة لصدور القانون الذى ينص عليها"، أن يصدر تشريع يعاقب على فعل سابق على صدوره، كما لا يجوز إصدار تشريع ينص على إبعاد مواطن عن بلده ما دام الدستور ينص على أنه لا يجوز ذلك. فإذا صدر تشريع يجيز إبعاد مصري عن مصر أو أردني عن الأردن كان هذا التشريع باطلا لمخالفته الدستور. وكأبعاد المصري أو الأردني عن بلده منعه من الرجوع إليها بعد أن خرج منها، والتشريع الذي يجيز هذا المنع يكون باطلا....الخ .

١٠ تشمل تلك الحقوق فيما تشمل الحق في الحرية، والمساواة بين الجنسين، والأمان الشخصي والحق في التعبير والتنظيم، والاعتقاد، وممارسة الشعائر، والحق في سلامة الجسد، والتجمع السلمي، والإضراب عن العمل السلمي، والاعتصام السلمي.

١١ ويقول فى هذا المعنى: "كلما تقدمت بى السن، وزدت دراسة للقانون وتعميقا فى هذه الدراسة، كلما زدت اقتناعا بأن القانون لم تخلقه الدولة بل هو شئ خارج عنها، وبأن فكرة القانون مستقلة كل الاستقلال عن فكرة الدولة، وبان القاعدة القانونية تفرض طاعتها على الدولة كما تفرض طاعتها على الافراد ". ويقول فى مكان آخر : " تخضع الدولة لقاعدة قانونية أعلى منها لا تملك لها خلقا ولا نستطيع لها خرقا ... والأمر الجوهرى هو أن ندرك وأن نؤكد فى نشاط لا يعتريه الوهن أن هناك قاعدة قانونية تعلو على السلطة العامة، قاعدة تقيد هذه السلطة بما تفرض عليها من الواجبات. ويجب إن نهب بكل ما نملك من قوة وبكل ما تتسع له صدورنا من سخط، فى وجه هذه النظريات التى تنتسب إلى أكبر أعلام الفلسفة والقانون فى ألمانيا، من أمثال كانت وهيجل واهرنج وجيليك، وهى نظريات تقرر أن الدولة تصنع القانون، وأنها لا تتقيد به، أو أنها على الأقل لا تتقيد به إلا فى الحدود التى ترسمها بيدها ... وقد سبق أن كشفت عن خطر هذه النظريات الضارة، وبينت أنها

تؤدى إلى سياسة السلطان المطلق فى الداخل وإلى سياسة الفتح فى الخارج".

١٢ - ديجيه فى القانون الدستورى الطبعة الثانية جزء اول ص ٦٥. يوجد إذن فى نظرية ديجيه قانون يسبـــق الدولة فى القدم ويعلو عليها، هو الأصـــل الذى ترد إليه جميع التشريعات، ويكون التشريع صحيحـــا أو باطلا لا لموافقته أو مخالفته لنصوص الدستور فحسب، بل ايضا لموافقته أو مخالفته لهـــذا القانون الأعلى. ونصوص ذاتها لا تكون صحيحة إلا بقدر ما تتفق مع هذا القانون بل ان كثيرا مـــن هذه النصوص ليست إلا تقنينا له فما هي خصائص هـــذا القانون الأعلى، وكيف نتعرف على مبادئه ؟ يجيب ديجيه بأن أي مبدأ أدبى أو اقتصادي، حتى يصبح من مبادئ القانون الأعلى يجب أن تجتمـــع له ظاهرتـــان : شعور جمهور الناس بأن هذا المبدأ قـــد أصبح قيامه ضروريا للاحتفاظ بالتضامن الاجتماعى ثم شعور جمهور الناس بأن هذا المبدأ حق وعدل، والعدل شئ نسبى في نظر ديجيـــه فليس يوجد شئ عادل في ذاته، وإنما يكون الشئ عادلا بالنسبة الى بيئة معينة والى زمن معـــين ومبادئ القانون الاعلى ملزمة للناس وتاتى هذه القوة الملزمة من أن الإخلال بهذه المبادئ يرتد اثره في الشعور العام فيحس الجمهور أن العدل يقتضى تدخل السلطة العامة لقمع هذا الإخلال وقاية للتضامن الاجتماعى

١٣ وينكر ديجيه تبعا لذلك أن يكون هناك تمييز بين القانون العام والقانون الخاص إلا من ناحية تنظيم دراســـة القانون وتبويبها وألا من ناحية الجـــزاء الذى يترتب على القاعدة القانونية وكيفية تحقيق هـــذه القاعدة. ذلك أن التمييز بين القانون العـــام والقانون الخاص انما يقوم على أساس أن الدولة لهـــا شخصية معنوية وأن لها سلطانا؛ ومن ثم تكون علاقات الافراد بالدولة غير علاقاتهم بعضهم ببعض، ولما كان ديجيه ينكر على الدولة أن يكون لها سلطان أو أن يكون لها شخصية معنوية فهو يرى ألا أساس لهذا التمييز وأن التمييز لا يقوم إلا إذا سلمنا أن الدولة هى التى تخلق القانون، فعند ذلك تكون دراسة القانون الخاص هى دراسة هذا القانون الذى خلقته الدولة، ودراسة القانون العام هـــى دراسة القيـــود التى تضعها الدولة على سلطانها بمحض إرادتهـــا (ديجيه القانون الدستورى الطبعة الثانية جزء اول ص ٥٢٥ - ص ٥٢٦) .

تقييم دستور ١٩٧١ في مرآة المبادئ العالمية لحقوق الإنسان

عبد الله خليل
المحامي بالنقض والخبير في مجال حقوق الإنسان

مقدمـــة:

مـــن المعروف أن الدساتير تضع قواعد عامة مرنة، وتترك للمشرع وضع القواعد القانونيـــة التفصيلية المتعلقة بإنفاذ هذه المبادئ الدستورية، وهو ما يطلق عليه "تفويض السلطة التشريعية فى إصدار القوانين المكملة للدستور"، إلا أنه فى الآونة الأخـــيرة لجأت بعض الدساتـــير إلى صياغة أكثر إحكامـــاً ووضوحاً للأحكام التي تسمح بفرض تحديدات أو تقييدات على حقوق الإنسان بشكل لا يسمح بتأويلها أو تفسيرها أو الخروج عليها من السلطة التشريعية، وعلى نحو يحمي حقوق الإنسان من المساس بها إلا فى الحدود المنصوص عليها صراحةً.

وبالتـــالي وضعت الدساتير الحديثة قيودا علـــى السلطة التشريعية والتنفيذية تحـــد من إطلاق سلطاتها فى فرض هـــذه التقييدات، بأن تحدد الظروف التي تفرض فيها القيود والتحديدات، وإلى أي مدى تفرض وعلى أي أساس ولأية أغراض، وتحت أي شكل يسمح بالمساس بحقوق الإنسان أو بالحد منها، وذلك حتى يتلافى الدستور التهديد بإلغاء حقوق الفرد وحرياته بواسطة السلطة التشريعية.

وتحاول الدراسة فى البداية تحديد النهج الذي اتبعه الدستور المصري لمحاولة تقييمه على ضوء المعايير الدولية لحقوق الإنسان.

نهج الدستور المصري فى مجال تنظيم الحقوق والحريات العامة

الملاحظ على نهج الدستور المصري بأنه فوض المشرع بالمساس بحقوق الأفراد والمؤسسات الديمقراطية فى المجتمع بمقتضى القانون.

استخـــدام عبارات: (وفقـــاً لأحكام القانون- ينظمها القانـــون- حدود القانون- الأحوال المبينة فى القانون):

الدستور فى المادة "٥" قـــد أقر التعددية الحزبية، ثم فوض السلطة التشريعية

فى تنظيم حق تكوين الأحزاب السياسية فى عبارة (وينظم القانون)، حتى الجنسية نص فى المادة "٦" على أن (ينظمها القانون)، والحق فى الأمان الشخصي فقد نصت المادة "٤١" مستخدمة ذات المصطلحات فى تنظيمه (وفقاً لأحكام القانون)، وأيضاً حددت ذات المادة عبـــارة " (ويحدد القانون) مدة الحبس الاحتياطي " ، كما نصت المادة "٤٢" فقـــرة "أولى" والتي تتناول أحوال القبض أو الحبس أو تقييد الحرية، والحمايـــة من التعذيب بأن نصت (كما لا يجوز حبســـه فى غير الأماكن الخاضعة للقوانين الصادرة بتنظيم السجـــون)، كما تناولت المادة "٤٤" من الدستور بشأن حرمة المسكن – ونصت على أن يكون ذلك (وفقاً لأحكام القانون)، وكذلك المادة "٤٥" المتعلقـــة بحرمة الحياة الخاصة، ونصت علـــى أن يتم ذلك (وفقاً لأحكام القانون)، وكذلـــك المادة "٤٧" والتي تناولت إقرار حريـــة الرأي والتعبير إلا أن ذلك لا يتم إلا فى (حـــدود القانون)، وأيضاً المادة "٤٨" التي تناولـــت حرية الصحافة والطباعة والنشر ووسائل الإعلام وذلك كله (وفقاً للقانون)، كما سمحت صياغة المادة "٤٦" للمحكمة العليا ومن بعدها المحكمـــة الدستورية العليا، والمحكمة الإدارية العليا بتقييد حرية العقيدة وحرية ممارسة الشعائر الدينية، بحيث قصرتها على الأديان السماوية الثلاثة.(١)

وعنـــد التعديل الدستوري الذي أُجرى فى ٢٢ مايو سنة ١٩٨٠ – فرض الدستور قيوداً جديدة على الصحافـــة فى الفصل الثاني المسمي " سلطة الصحافة "، حيث حـــدد فى المادة ٢٠٦ ممارسة الصحافـــة لسلطتها الشعبية على الوجه المبين (فى الدستـــور والقانـــون)، وفى المادة "٢٠٧" نص على أن تمارســـ الصحافة رسالتها بحرية وذلك (طبقاً للدستور والقانون)، كما تناولت المادة "٢٠٨" الحديث عن كفالة حريـــة الصحافة والرقابة على الصحف، وقد نصت على أن ذلك كله وفقاً (للدستور والقانـــون)، كما تناولت المـــادة "٢٠٩" حرية إصدار الصحـــف وملكيتها وفرضت قيودا على الملكية وحصرت ملكيتها للأشخاص الاعتبارية العامة والخاصة (طبقاً للقانـــون) وأخضعت الفقرة "الثانية" من المـــادة "٢٠٩" ملكية الصحف وتمويلها برقابـــة الشعب على الوجه المبين (بالدستور والقانون)، ونصت المادة "٢١٠" على أن للصحفيـــين حق الحصول على أنباء ومعلومات طبقـــاً للأوضاع (التي يحددها القانون).

كمـــا أخضعت المادة "٢١١" مـــن الدستور الصحافة لوصايـــة المجلس الأعلى لشئـــون الصحافة على أن "(يحدد القانون) طريقة تشكيله واختصاصاته وعلاقاته بسلطات الدولة ".

الأحكام الإدارية العليا

ق.د فى ١٩٨٠/٣/٢٥، ق ٢٠١١ س ٣٣ - ق.د فى ١٩٨٧/١٢/١، ق ١٢٩٠، س ٣٩ - وحكم الإدارية العليا فى ١٩٨٤/١١/٢٧، ق ١٣٥٩، س ٢٨، مجموعة السنة ٣٠، بند ٢٨، ص ١٤٦.

وكذلك المادة "٥٠" من الدستور والتي تتناول حرية التنقل داخل البلاد، ونصت على أن يتم ذلك فى (الأحوال المبينة فى القانون)، وكذلك المادة "٥٢" التي تتناول حق المواطن فى مغادرة البلاد ونصت على " (وينظم القانون) هذا الحق وإجراءات وشروط الهجرة ومغادرة البلاد "، والمادة "٥٤" التي تتناول حق المواطنين فى الاجتماعات الخاصة والعامة وإقامة المواكب والتجمعات فى (حدود القانون)، ثم المادة "٥٥" التي تقر حق المواطنين فى تكوين الجمعيات على (الوجه المبين فى القانون)، والمادة "٦٢" التي تتناول حق الانتخاب والترشيح (وفقاً لأحكام القانون)، والمادة "٧١" التي تتناول حق كل من يقبض عليه أو يعتقل فى التظلم أمام القضاء من الإجراء الذي قيد حريته الشخصية، إلا أنها نصت على أن: (ينظم القانون حق التظلم).

وحتى السلطة القضائية لم تسلم هى الأخرى من هذا التدخل- حيث نصت المادة "١٦٧" على أن : "(يحدد القانون) الهيئات القضائية واختصاصاتها وينظم طريقة تشكيلها ويبين شروط وإجراءات تعيين أعضائها ونقلهم ".

ونصت المادة "١٧١" على أن ينظم القانون ترتيب محاكم أمن الدولة ويبين اختصاصاتها والشروط الواجب توافرها فى من يتولون القضاء فيها، كما نصت المادة "١٧٢" من الدستور على أن مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة ويختص بالفصل فى المنازعات الإدارية وفي الدعاوى التأديبية (ويحدد القانون) اختصاصاته الأخرى، وكان من المفترض أن ينظم الدستور تشكيل المحكمة الدستورية العليا، وكافة اختصاصاتها وآلية عملها فى تفسير النصوص التشريعية أو الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح، إلا أن المادة "١٧٥" من الدستور نصت على " أن يتم ذلك كله على (الوجه المبين فى القانون) "، كما نصت على " (يعين القانون) الاختصاصات الأخرى للمحكمة وينظم الإجراءات التي تتبع أمامها"، كما نصت المادة "١٧٦" على أن: " (ينظم القانون) كيفية تشكيل المحكمة الإدارية العليا ويبين الشروط الواجب توافرها فى أعضائها وحقوقهم وحصاناتهم ".

وإن كان القانون قد قنن محاكم أمن الدولة فإنه أفرد الفصل السادس أيضاً لجهاز استثنائي هو المدعي العام الاشتراكي، ونص فى المادة "١٧٩" " (ويحدد

القانون) اختصاصاته الأخـرى ويكون خاضعاً لرقابة مجلس الشعب " وذلك كله على (الوجه المبين فى القانون).

•• وقد تبين من خلال مراجعة مواد الدستور أن هناك (٣٢ نصا دستوريا) ينظم الحقوق والحريات العامة موزعة كالتالي:

(٢) الباب الأول - (٢٤) الباب الثالث - (٦) الفصل الثاني

عـدد النصوص التـي أحال فيها الدستـور إلى القانون بشـأن تنظيم الحقوق والحريات العامة = ١٩ نصا.

الحقوق والحريات الأساسية التي فوض الدستور المشرع فى إصدار القوانين بتنظيمها

وأثر هذا التفويض على تقييد هذه الحقوق

١- حرية تكوين الأحزاب:

فقـد صدر القانون رقـم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بتعديلاته الـذي قيد الحق فى تكوين الأحزاب ووضع شروطا مجحفة لتأسيس أي حزب، كما اشترط الترخيص المسبق من لجنـة حكومية أطلق عليها لجنة شئون الأحزاب كشرط لاكتساب الحزب الشخصية الاعتبارية، كما أنشئ محكمة استثنائية أطلق عليها " محكمة الأحزاب ".

٢- حق الجنسية:

صدر القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٧٥ بشأن الجنسية المصرية، والذي أطلق سلطات وزيـر الداخلية ورئيس الجمهورية فى منح الجنسيـة، وظل أبناء الزوجة المصرية المتزوجـة من أجنبي محرومين من الجنسية المصرية بالمساواة بينهم وبين أبناء الأب المصري المتزوج من أجنبية حتى صدور القانون رقم ١٥٤ لسنة ٢٠٠٤.

٣- حق الأمان الشخصي والحماية من التعذيب:

فمازال قانون العقوبات المصري يسبغ حماية على مرتكبي جرائم التعذيب، ولم يتم إدماج المادة "١" من اتفاقية مناهضة التعذيب فى قانون العقوبات حتى الآن، ولم يرد فى هـذا القانون سوى صورة تجريمية قاصرة عـن حماية الأشخاص من التعرضـ للتعذيب، حيث اقتصرت المـادة "١٢٦" من قانون العقوبات على تجريم فعل واحد من أشكال التعذيب، وهو التعذيب من أجل حمل المتهم على الاعتراف.

ومازال قانون الإجراءات الجنائية قاصراً عن تنظيم قواعد الاستجواب، وعلى النص بضرورة إجـراء فحص طبي على المعتقل أو المقبوض عليه فور اعتقاله وحقه فى

الاستعانة بطبيب مستقل، وهي الأمور التي تنص عليها كافة المعايير الدولية لحقوق الإنســان باعتبارها ضمانة أساسيــة، كما أنه ما يزال التشريع قاصرا عن ضمانة حــق الدفاع. كما أن قانون تنظيــم السجون رقم ٣٩٦ لسنة ١٩٥٦ لا يوفر الحماية اللازمــة للأشخاص من التعرض للتعذيــب أو غيره من ضروب العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، كما أنه توسع فى حق السلطة التنفيذية فى إنشاء سجون خاصة أو أماكن خاصة، وفرض على هذه الأماكن حماية وإجراءات معقدة للإشراف القضائي عليها، مما يجعلها فضاء خصبا لارتكاب جرائم التعذيب.

وتعتــبر المادة ٣٥ من قانون الإجراءات الجنائية مــن المواد التي تتيح لرجال الشرطة الاعتداء على الحرية الشخصية والتعسف فى احتجاز الأشخاص بالتوسع فــى عمليات القبض الوقائــي، والقاعدة فى قانون الإجــراءات الجنائية المصري طبقــاً للمــادة "١٤٣" : بأنه لا يوجد حد أقصى لمدة الحبســ الاحتياطي السابقة للمحكمــة، ولا يزال القانون المصري لا يعترف بحق المحبوس احتياطياً من الطعن على قرار رفض الإفراج أمام محكمة أعلى، وبالتالي فإنه يحرم المتهم من ضمانات المحاكمة العادلة، كما أنه يحجب القضاء على مشروعية الحبس الاحتياطي، وما زالت النيابة العامة أو حتى قاضي المعارضات، غير ملزمين بتسبيب قرارات الحبس الاحتياطــي، كما أن ليس هناك أي تفعيل لنص المادة "١٣٩" من قانون الإجراءات الجنائية والتي توجب إبلاغ المتهم أو أهله وذويه بأسباب القبض عليه أو اعتقاله ومكان احتجازه.

وحتى حق الأمان الشخصي للمعاقين عقلياً غير متوافر، فلا تخضع دور الصحة النفسيــة ومستشفيات الأمراض العقلية العامة والخاصة، للإشراف الكامل للنيابة العامــة أو أي جهة قانونية لحمايــة حقوق الأشخاص المصابــين بإعاقة عقلية وحمايتهــم من التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية، الأمر الذي حولها إلى أماكن احتجاز قطاع خاص.

٤- حرمة الحياة الخاصة:

وقــد تسبب عــدم وجود ضوابط لهذا الحــق - بأن قام المشــرع بدس القواعد الاستثنائيــة المنصوصــ عليها فى قانون الطــوارئ وقانون محاكــم أمن الدولة ١٥٠ لسنــة ١٩٨٠ قبل إلغائه، بل أضاف إلى قانــون الإجراءات الجنائية بالقانون رقــم ٩٥ لسنة ٢٠٠٣ نصوصا تعطي للنيابة العامــة استثناءاً من القواعد العامة الخاصة بحرمة الحياة الخاصة للأفراد فأجاز لها إجراء مراقبة المحادثات السلكية واللاسلكية وتسجيل المحادثات بدون الحصول مسبقاً على أمر مسبب من القاضي

الجزئـــي، كما أجازت لـها الحبس الاحتيـاطي للمتهمين فى بعض الجرائم لمدد تصل إلى ٦٠ يومـــاً، وفى جرائم أخـــرى سلطة الحبس الاحتياطي لمدة ستة أشهر منتزعة بذلك سلطة محكمة الجنح المستأنفة منعقدة فى غرفة المشورة.

٥- حرية التنقل:

قد خول هـــذا النص وزير الداخلية فى إصدار عدد من القرارات آخرها القرار رقم ٢٢١٤ لسنـــة ١٩٩٤ بشأن تنظيم قوائـــم الممنوعين، وسمح لجهات حكومية بدون أمر قضائي بـــإدراج المواطنين على قوائم ترقب الوصول ومنعهم من السفر كالأمن العام ومباحث أمن الدولة والمدعي العام الاشتراكي والمخابرات العامة. كما توسع قانون المخـــدرات وقانون العقوبات فى التدابير التي تحـــد من حرية التنقل داخل البلاد.

٦- الحق فى التجمع السلمي:

والأمـــر الذي يثـــير الدهشة والاستغراب أن القانون رقـــم ١٠ لسنة ١٩١٤ بشان التجمهر والقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ بشأن الاجتماعات العامة والمظاهرات مازال نافذا سارياً فى ظل صراحة النص الدستوري بإباحة الاجتماعات العامة والخاصة والمواكـــب، ورغم التعارض الصارخ لهذين القانونـــين مع النص الدستوري، ورغم صدورهـــم قبل العمل بدستـــور ١٩٧١، إلا أن المشرع لم يقـــم بإلغاء هذه القوانين ولم يكلـــف نفسه حتى العناء ببحث مدى ملائمتهما للدستور اعتماداً على العبارة الواردة فيه وفقاً للقانون.

٧- حرية الرأي والتعبير وحرية الصحافة والإعلام:

إن لهذا الحق النصيب الأوفر من النصوص الدستورية التي استمرت فى ملاحقته ومحاصرته فى أبواب الدستور المختلفة حتى التعديل الدستوري الذي تم فى ١٩٨٠ والذي انتبه إلى وجود مساحة من الحرية قد تمكن الصحافة مستقبلياً من الانطلاق والحصول على استقلاليتها دون أن تكون "سلطة" ، وتحت هذا الشعار الخداع البراق استطـــاع التعديل الدستوري عام ١٩٨٠ إضافة المواد من " ٢٠٦ حتى ٢١١ " وذلك بفرضـــ قيود على حرية إصدار الصحف وحصـــر ملكيتها فى الأشخاص الاعتبارية العامـــة والخاصة والأحـــزاب السياسية. وبالتالي حرم الأفـــراد من ملكية الصحف وأنشأ مجلسا للوصاية عليها أسماه فى الدستور (مجلس أعلى لشئون الصحافة).

وفـــى ظل استغلال عبارة (وفقاً للقانـــون) حظيت حرية الصحافة بنصيب وافر مـــن المحاصرة والقيود سواء فى قانون العقوبـــات رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ بالتوسع فى التجريم والمغالاة فى العقوبات السالبة للحرية، أو أيضاً فى قانون المطبوعات

رقم ٢٠ لسنة ١٩٣٦، ثم قانون تنظيم سلطة الصحافة رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٦ واشترط الترخيص المسبق، ثم القوانين التي تنص على سرية المعلومات والوثائق كالقانون رقم ١٢١ لسنة ١٩٧٥ وقرار رئيس الجمهورية رقم ٤٧٢ لسنة ١٩٧٩، والقانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٦٠ بشأن الإحصاء والتعداد، والقرار الجمهوري رقم ٢٥١٥ لسنة ١٩٦٤ بإنشـــاء الجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء، والقانون رقم ٣١٣ لسنة ١٩٥٦ المعدل بالقانون ١٤ لسنة ١٩٦٧، وبموجب القانون رقم ١٣ لسنة ١٩٧٩ سيطرة الدولة على الإذاعة والتليفزيون.

٨- حق تكوين الجمعيات:

لم يسلـــم حق تكوين الجمعيات فى ظـــل الدستور ١٩٧١ من الاعتداء عليه تحت ستـــار من عبارة (على الوجه المبين فـــى القانون)، رغم أن الدستور نص فى المادة "٥٥" صراحةً على الحظـــر الذي يقع على هذا الحق مقصوراً الجمعيات التي يكون نشاطها معادياً لنظام المجتمع أو سرياً أو ذا طابع عسكري.

ولـــو أن المشرع يعتنق المذهـــب الليبرالي فى تفسيره لأحـــكام الدستور لالتزم بحرفيـــة الحظر وأطلق الحق كما هو، فقد ظـــل القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤ بكل ما يحملـــه من قيود ساريـــاً ونافذاً حتى صدر القانون رقـــم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩ إلا أنه بعد القضاء بعدم دستورية هذا القانون لعيب فى الشكل بسبب عرضه على مجلس الشـــورى، أصدرت السلطة التشريعية القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ بشأن الجمعيات والمؤسســـات الأهلية فى مصر – تضمـــن ذات القيود التي كانت واردة فى القوانين السابقـــة من ضرورة الحصول على الترخيص المسبق لاكتساب الجمعية الشخصية الاعتباريـــة، وأعطـــت للجهة الإدارية ممثلـــة فى وزارة الشئـــون الاجتماعية الحق فى رفض قيد الجمعيـــة، ومحاصرة جميع أنشطة الجمعيات وإخضاعها للترخيص المسبـــق، وفرضت قيودا على قبول التبرعات والأموال، وأعطت للجهة الإدارية الحق فـــى الاعتراض على قـــرار الجمعية، وفى حل الجمعية وعـــزل مجلس الإدارة ووقف نشاطها وتعيين مجلس إدارة مؤقت.

٩- حق المشاركة فى الحياة العامة:

استغل أيضاً عبارة (وفقاً لأحكام القانون) الواردة فى المادة "٦٢" من الدستور – في الهيمنـــة الكاملة للسلطة التنفيذية على كافـــة المراحل العملية الانتخابية، استنـــاداً إلى قانـــون صادر قبل صـــدور دستور ١٩٧١ وهو القانـــون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بشأن تنظيـــم مباشرة الحقوق السياسية، والذي توسع فى فئات المحرومين من مباشرة الحقوق السياسية، وإطـــلاق الهيمنة الكاملة لوزارة الداخلية فى إعداد

قوائم الناخبين، والتقسيم غير المتكافئ للدوائر الانتخابية، وأيضاً تحديد توقيت الانتخاب، وإعلان نتائج الانتخابات، وأيضاً فيما يتعلق بشروط الترشيح لانتخابات مجلسي الشعب والشورى، وأيضاً انتخابات المجالس المحلية، وأحكمت السلطة التنفيذية قبضتها على حق الانتخاب والترشيح بموجب القوانين التي كانت تحكم هذه العملية قبل صدور الدستور، وبموجب القوانين المعدلة لها المتعاقبة بعد صدور هذا الدستور.

١٠- استقلال القضاء:

استغلت السلطة عبارات (وفقاً للقانون) أو (التي ينظمها القانون) أو (طبقاً للأحوال التي ينص عليها القانون) في العدوان على استقلال السلطة القضائية بإصدار القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ حيث توسعت في سلطات وزير العدل في الإشراف والتدخل في شئون القضاء، وأيضاً أصبح من حق رئيس الجمهورية تعيين النائب العام دون مشاركة من السلطة القضائية، ومازالت موافقة مجلس القضاء الأعلى على تعيين رئيس محكمة النقض غير لازمة، ومازالت السلطة القضائية غير مستقلة بوضع موازنتها، وفرض قيود على حق القضاة في التعبير والاجتماع وتكوين الجمعيات، وأجاز ندب القضاة لغير أعمالهم أو بالإضافة لأعمالهم.

كما أصدر القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ بشأن المحكمة الدستورية العليا - ونص على أن: "أعضاء المحكمة يعينون بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للهيئات القضائية دون اشتراط موافقته، ورئيس المحكمة الدستورية العليا يعين بقرار من رئيس الجمهورية دون اشتراط موافقة أو أخذ رأي المجلس الأعلى للهيئات القضائية ".

تفويض الدستور لصلاحيات التشريع لجهة الإدارة

منح الدستور السلطة التنفيذية سلطة إصدار تدابير وقرارات لها قوة القانون تفرض تقييدات وتحديدات على حقوق الإنسان الأساسية، فقد فوضت المادة "٧٤" من الدستور - " رئيس الجمهورية " في اتخاذ ما أسمته في الإجراءات السريعة لمواجهة خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري، وقد استعمل الرئيس الراحل " أنور السادات " هذه المادة في إصدار القرار بقانون رقم ٢ لسنة ١٩٧٧ الذي فرض قيودا تضيق على الحقوق والحريات العامة، بل تضمن جزاءات جنائية مشددة على مخالفة أحكامه، كما استخدم أيضاً نص هذه المادة في اتخاذ إجراءات اعتقال عدد كبير من قيادات القوى السياسية المعارضة فيما عرف بأحداث سبتمبر ١٩٨٠.

وفيما نصـــت عليه المادة "١٠٨" التي أعطت تفويضـــاً لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفى الأحوال الاستثنائية، وبناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه، أن يصدر قرارات لها قوة القانون، وطبقاً للمادة "١٤٥" يصدر رئيس الجمهورية لوائح الضبط. وإعمالاً للمادة "١٤٧" من الدستور فإن لرئيس الجمهورية فى غيبة مجلس الشعب أن يصدر قرارات تكون لها قوة القانون.

مبدأ الفصل بين السلطات

يعـــد مبدأ الفصل بين السلطات إحدى الضمانـــات الهامة لضمان التوازن وعدم تغول سلطات الدولة كل منها على الأخرى، وهذا المبدأ لا يتعارض مع مبدأ تعاون سلطات الدولة مع الحفاظ على استقلال كل منهم.

والدستور المصـــري " فرئيس الجمهورية طبقا للمادة "١٣٧" هو رئيس السلطة التنفيذيـــة، وقد أجـــازت له المادة "١٣٦" حل مجلس الشعـــب، وعرض الأمر على الاستفتاء، وفى هذه الحالـــة يصدر رئيس الجمهورية قراراً بوقف جلسات المجلس، وهو ما يمثل طغيان سلطة رئيس السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.

وطبقـــاً للمادة "١٥٠" من الدستور – رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، وطبقاً للمادة "١٧٣" من الدستور يرأس المجلس الأعلى للهيئات القضائية، ووفقاً لنص المادة "١٨٤" هو الرئيس الأعلى لهيئة الشرطة.

وبالتـــالي فإن رئيس السلطة التنفيذية يجمع فى قبضته رئاسة كافة السلطات فـــى الدولة، كما أن رئاستـــه للقوات المسلحة باعتباره القائـــد الأعلى لها، وأيضاً القائد الأعلى لهيئة الشرطة يخـــل بوظيفته المدنية كرئيس دولة، حيث أنه يجمع فى قبضته فى مواجهة السلطـــات المدنية الأخرى سلطة توجيه الأوامر إلى القوات المسلحة، وأيضـــاً سلطة إصدار الأوامـــر العليا لهيئة الشرطـــة المدنية النظامية، وبالتـــالي فـــإن موقف السلطتين المدنيتـــين الأخريين التشريعيـــة والقضائية فى مواجهـــة رئيس السلطـــة التنفيذية موقف غير متكافـــئ، إذ أنها فى مواجهة سلطة أخرى تجمع فى قبضتها القوى العسكرية لمواجهتها.

تقييم الدستور فى مرآة المبادئ العالمية لحقوق الإنسان

أولاً: قواعد الدستور المصري فى مجال تنظيم حقوق الإنسان الأساسية

مقدمــة:

تنصــ المادة ٣٠ من الإعــلان العالمي لحقوق الإنسان - والفقرة ١ من المادة ٥ من العهدين الدوليين على ما يلي:

" ليس فى هذا الإعلان [أو هذا العهد] نص يجوز تأويله على أنه يخول لدولة أو جماعــة أو فرد أي حق فى القيام بنشــاط أو تأدية عمل يهدف إلى هدم الحقوق والحريات الواردة فيه [أي حق أو أية حرية من الحقوق أو الحريات المعترف بها فى العهد أو يستهدف تقييد أيهما تقييداً أكبر مما هو منصوص عليه فيه].

ويستهدف هذا النص أساساً تأمين الحقوق التي يحميها الإعلان العالمي، والتي يؤكدهــا العهدان الدوليان، ونطاق وأهداف هذا النصــ، إنما هو العمل على ألا يتم تقييد أو تحديد الحقوق المأمونة فى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان أو فى العهدين الدوليين، إلا بالقدر الذي يكون التحديد فيه ضرورياً، حتى لا يترتب على ذلك إلغاء هذه الحقوق أو العصف بها.

وتعبــير أي دولة الوارد فــى المادة ٣٠ من الإعلان العالمي وفى الفقرة "١" من المــادة "٥" من العهديــن الدوليين تدلل على أن هاتــين المادتين تشملان حظرين متميزين :

أولاً: أحكام الإعلان العالمــي لحقوق الإنسان أو فى العهدين الدوليين ما يخول لفــرد أو لجماعــة أي حق فى القيام بنشــاط يدير الحقوق التــي تعترف بها هذه الصكوك.

ثانيــاً: لا يجوز لأي دولة أن تتذرع بهاتين المادتــين لتحديد أو تضييق نطاق الحقــوق والحريات بقدر يفوق ما هــو مسموح به فى الإعــلان العالمي والعهدين الدوليين.

وبالتالي ليســ هناك نص فى الإعلان العالمي أو فــى العهدين الدوليين يمكن تفســيره على أنه يخــول للدولة القيام بأي عمل يهــدف إلى الحد من حقوق الفرد وحرياته، بقدر يفوق ما هو منصوص عليه فى الإعلان العالمي أو فى مواد العهدين

الدوليين، ويستتبع ذلك أنه ينبغي على الدولة ألا تتخطى الحدود المنصوص عليها عندمـــا تتصدى لأنشطة الذين يمارسون الحقوق الواردة فى الإعلان العالمي لحقوق الإنســـان، والتي يكفلها العهـــدان الدوليان بقصد الإضرار بهـــذه الحقوق، وإن كان بمقتضـــى هاتين المادتين يجوز تحديد أو تقييـــد هذه الحقوق وتلك الحريات، فلابد وأن تكـــون علـــى الأقل ضرورية فى مجتمـــع ديمقراطي، وألا يؤدي هـــذا التقييد أو التحديد إلى الحرمان من مباشرة الحقوق، وألا تكون قد خرقت هذا الحق.

وقـــد تنبه واضعو مشـــروع " اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ٨٧ " المعقودة عـــام ١٩٤٨ بشأن الحريـــة النقابية وحماية حق التنظيم النقابـــي لهذه المشكلة، وأوجـــدوا حـــلا لها – وتنص الفقرة "١" من المادة "٨" مـــن هذه الاتفاقية على ما يلي:

" يتعهد العمـــال وأصحاب الأعمال ومنظماتهم عنـــد تمتعهم بالحقوق الواردة فى هـــذه الاتفاقية باحترام القانون، شأنهم فى ذلك شـــأن الأشخاص والجماعات المنظمة".

ولتجنـــب احتمال قيام الدولة بالتهرب من التزاماتهـــا الدولية فى هذا المجال بســـن قوانين تحد من الحرية النقابية – تنص الفقرة"٢" من المادة المذكورة أعلاه على أنه :

" يجب ألا يمس التشريع الوطني، الضمانات المنصوص عليها فى هذه الاتفاقية، كما لا يجوز تطبيقه بطريقة تؤدي إلى ذلك".

وبمـــا أن محكمة العدل الدولية قد خولت بمقتضى دستور منظمة العمل الدولية بالولايـــة الجبرية فى نظر المنازعـــات المتعلقة بتفســـير الاتفاقيات المبرمة تحت رعايـــة المنظمـــة وبتطبيقها، وبمـــا أن الدستور ينص كذلك علـــى آليات لمعالجة الشكاوى التـــي تقدمها منظمات العمال وأرباب العمل مدعية أن هناك اتفاقيات قد انتهكـــت، فإن المبدأ المقرر فى الفقـــرة ٢ من المادة "٨" من الاتفاقية السالفة الذكر ليعتبر مبدأ جديداً بعيد المدى، يخضـــع التحديدات التي تفرض بمقتضى القانون الوطني للتحديدات الاستثنائية النابعة من الالتزام الرئيسي الذي تم التعهد به فى الاتفاقية.

ومن العرض السابق يتضح الآتي:

(١) وإن كان هناك قبول دولي بالمبدأ القائم بأنه ينبغي أن تكون ممارسة حقوق الإنســـان ملائمة للتشريعات السارية فى الدولة، رغم أن تلك الحقوق تتمتع بحمايـــة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، ويؤمنها العهدان الدوليان لحقوق

الإنســــان، إلا أنه لابد ألا تتنافى هـــذه التشريعات وتطبيقها مع أغراض هذه الصكوك الدولية وروحها.

ويجـــب أن تقوم الديمقراطية على أساس احترام القانون، إلا أنه يتعين أن يكون هـــذا القانون عادلاً، وإلا فسر على أنه يسمح للـــدول بفرض أي تحديدات أو تقييدات تريدها الدولة.

(٢) وبناء على ما تقدم فإن عبارات (يقررها القانون - أو بموجب القوانين - أو فى حدود القانون - أو التـــي ينص عليها القانون) لابد من تحديد مدلولها، وقـــد جاءت فى قواعد الدستور المصري غير محددة المدلول، وبالتالي أصبح فى مقدور الدولة فى الواقع أن تتهرب من التزاماتها الدولية فى هذا المجال، وذلـــك بسن القوانين التي تحد من حقوق الأفراد وحرياتهم والسابق الإشارة إليها فى الدراسة.

(٣) لقد وضعت المادة "٣٠" والفقرة الأولى من المادة "٥" من العهدين الدوليين معيـــاراً محدداً لا يجوز للدولة أن تتجاوزه، بأن تكون تلك المعايير أو القيود مقبولة وضرورية فى مجتمع ديمقراطي، وبالتالي ففي حالة انتفاء المجتمع الديمقراطي فى الدولة، فهذا يعني أن القيود الواردة فى القوانين والتي تنظم الحقـــوق الأساسية وتتجاوز الحـــدود المنصوص عليها فى الإعلان العالمي والعهدين الدوليين.

(٤) أن صياغات قواعد الدستور المصري فيما يتعلق بالحقوق والحريات العامة لم يتـــم صياغتهـــا فى عبارات دقيقـــة ولم تحدد القيود التـــي تفرض على صلاحيات السلطة التشريعية بشأن فرض التحديدات والتقييدات على حقوق الإنسان المصري وحرياتـــه، وهو الأمر الذي سمح بهذه السلطة بفرض قيود وتحديـــدات تتجاوز الحدود الواردة فى الإعـــلان العالمي والعهدين الدوليين لحقوق الإنسان.

(٥) هنـــاك توسع فـــى الدستور فى تفويض السلطـــة التنفيذية لصلاحيات فى التشريـــع بإصدار تدابير أو قرارات لها قـــوة القانون تحت مسميات مختلفة كإجـــراءات سريعة لمواجهة خطر يهدد الوحدة الوطنية، أو إصدار قرارات لها قوة القانون دون تحديد مدة زمنية محددة لهذا التفويض، وأيضاً أعطت رئيس الجمهورية سلطة إصدار لوائح الضبط.

(٦) أن مبـــدأ الفصل بين السلطات مبـــدأ غير مطبق فعلياً طبقاً لقواعد الدستور المصري، فرئيســـ الجمهورية هو رئيســـ السلطة التنفيذيـــة، وله حق حل

البرلمان، كما أنه هــو القائد الأعلى للقوات المسلحـــة وهو الرئيس الأعلى للشرطة، وهو الذي يرأس المجلس الأعلى للهيئات القضائية، وهو ما يجعل مبـــدأ الفصل بين السلطات مجرد حبر على ورق، كما أن جمع رئيس السلطة التنفيذية للقــوة العسكرية الممثلة فى القوات المسلحة، وفى هيئة الشرطة يجعـــل موقــف المؤسسات المدنيـــة الأخرى فى موقف ضعـــف فى مواجهة السلطات العسكرية الممنوحة لرئيس السلطة التنفيذية.

ثانياً: الطوارئ الاستثنائية

طبقاً للمادة الرابعة من العهد الدولى للحقوق المدنية والسياسية :

١. فى حـــالات الطوارئ الاستثنائية التي تتهدد حيـــاة الأمة، والمعلن قيامها رسمياً، يجوز للدول الأطراف فى هذا العهد أن تتخذ، فى أضيق الحدود التي يتطلبهـــا الوضع، تدابير لا تتقيد بالالتزامـــات المترتبة عليها بمقتضي هذا العهـــد، شريطة عدم منافاة هذه التدابير للالتزامات الأخرى المترتبة عليها بمقتضي القانون الـــدولى وعدم انطوائها على تمييز يكون مبرره الوحيد هو العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل الاجتماعي.

٢. لا يجيـــز هذا النص أي مخالفة لأحكام المـــواد ٦، ٧، ٨ (الفقرتين ١،٢) و ١١، ١٥، ١٦، ١٨.

٣ - على أية دولة طرف فى هذا العهد استخدمت حق عدم التقيد أن تعلم الدول الأطـــراف الأخرى فوراً، عن طريق الأمين العام للأمم المتحدة، بالأحكام التي لم تتقيـــد بها وبالأسباب التي دفعتهـــا إلى ذلك. وعليها، فى التاريخ الذي تنهي فيه عدم التقيد، أن تعلمها بذلك مرة أخرى وبالطريق ذاته.

وطبقاً لهذا النص فإن النوع الوحيـــد من الطوارئ الاستثنائية (حالات الطوارئ الاستثنائية التي تنطوي على خطر يهـــدد حياة الأمة والمعلن رسمياً عن وجودها بواسطة الدولة الطرف المعنية).[٢]

والسؤال المطروح الآن:

هـــل يتوافق نص المادة ١٤٨ من الدستور مـــع أحكام المادة ٤ من العهد الدولى الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ؟

الإجابة على هذا التساؤل :

يتعـــين علينا عرض نص المادة "١٤٨" كما هي واردة فى الدستور والتي تنص علـــى أن (يعلن رئيســـ الجمهورية حالة الطوارئ على الوجـــه المبين فى القانون،

ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس الشعب خلال الخمسة عشر يوماً التالية ليقرر ما يراه بشأنه. وإذا كان مجلس الشعب منحلاً يعرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له. وفي جميع الأحوال يكون إعلان حالة الطوارئ لمدة محددة، ولا يجوز مدها إلا بموافقة مجلس الشعب).

وطبقاً للمادة الرابعة من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية وتفاسير اللجنة المعنية بحقوق الإنسان بأن حالة الطوارئ الاستثنائية التي تنطوي على خطر يهدد حياة الأمة، أي أنه لابد أن تكون هناك أزمة استثنائية أو حالة طوارئ استثنائية تؤثر على جميع السكان، وليس مجرد مجموعات معينة تشكل تهديداً للحياة المنظمة للمجتمع الذي تتكون منه الدولة.

وبالتالي لابد للدولة الطرف أن تؤكد عنصرين في هذا الشأن:

(أ) يجب أن تكون حالة الطوارئ ذات تأثير يعم الأمة بأسرها، حتى لا تعتبر في غياب ذلك الشرط، ومهما بلغت حدة أثر حالة الطوارئ المحلية، "حالة طوارئ استثنائية" بالمعنى المقصود في الفقرة ١ من المادة ٤ من العهد.

(ب) يجب أن يهدد الخطر الحياة المنظمة، مما يوحي بأن حالة الطوارئ يجب ألا تكون بالضرورة حالة طوارئ تهدد "حياة الأمة" بالفناء، بل حالة طوارئ تؤدي إلى انهيار الاتصال أو الاتصالات، بدرجة يصبح معها استمرار الحياة المنظمة، أثناء ذلك، غير ممكن.

كما أن هناك عددا من المتطلبات تستلزمها المادة "٤" من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية:

١. أنه يجب أن تكون حالة الطوارئ معلنة رسمياً وتحت شروط ينص عليها القانون ومبرراتها.
٢. إعلام جميع الدول الأطراف في العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية وعن طريق الأمين العام للأمم المتحدة بهذا الإعلان وبتدابير عدم التقييد لحقوق الإنسان والأسباب التي أدت إلى ذلك، وبمدة هذا الإعلان وتاريخ إنهائه ولا يغني عن هذا الإعلان الداخلي عن حالة الطوارئ الاستثنائية.
٣. أن تكون التدابير التي تتخذها الحكومة بالقدر الذي تتطلبه مقتضيات الموقف.
٤. ألا تكون تدابير عدم التقييد مخالفة للالتزامات الأخرى المترتبة على الدولة الطرف بمقتضي القانون الدولي أو بمقتضى معاهدة، وألا يكون عدم التقييد – الرغبة منه – التحرر من الالتزامات المترتبة على الدولة بمقتضى صكوك

أخرى خاصة بحقوق الإنسان.

٥. عدم انطواء تدابير عدم التقييد بحقوق الإنسان على أي تمييز لا سند له غير العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل الاجتماعي.

٦. يجب أن يحدد الإعلان الصادر من السلطة التشريعية - مدة نفاذ "حالة الطوارئ" باستثناء حالة الحرب، ويجب أن يكون هذا الإعلان محدداً بمدة رأي الفقه الدولي بألا تتجاوز ستة شهور.(٣)

٧. لا يجوز حتى فى حالات الطوارئ الاستثنائية عدم التقييد أو التحلل من الالتزامات الواردة فى العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية فى المواد "٦" الحق فى التمتع بالحياة، "٧" التحرر من التعذيب أو المعاملة أو العقوبة اللاإنسانية أو المهينة، "٨" التحرر من الرق والاستعباد و العمل الإجباري، "١١" السجن بسبب العجز عن الوفاء بالالتزامات التعاقدية، "١٥" حظر تطبيق القانون الجنائي بأثر رجعي، "١٦" الاعتراف بالشخصية القانونية، "١٨" حرية الفكر والعقيدة والدين.

كما أن الحقوق التي يحددها العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لا تخضع لأي استثناءات فى حالة الطوارئ الاستثنائية.

وهناك بعض المتطلبات الأخرى:

أنه يجب على السلطة التشريعية أن يكون لديها سلطة إبطال إعلان حالة الطوارئ الاستثنائية، وكذلك سلطة تعديل فترة صلاحيتها.

وفى الملاحظات الختامية للجنة المعنية لحقوق الإنسان فى ٢٠٠٢/١١/١ الجلسة رقم ٧٦ -رداً على تقرير الحكومة المصرية المقدم- بناء على المادة "٤٠" من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية أعربت اللجنة: (عن قلقها من استمرار حالة الطوارئ المعلنة فى مصر منذ عام ١٩٨١ وحتى الآن وهو الأمر الذي يعني أن الدولة العضو فى حالة شبه دائمة من حالة الطوارئ، وهو ما يتنافى مع المادة "الرابعة" من العهد الدولي -وعليه- فعلى الدولة العضو إعادة النظر فى ضرورة الإبقاء على *حالة الطوارئ*).

الخلاصة والاستنتاج

(١) أن المادة "١٤٨" من الدستور لم تحدد أسباب إعلان حالة الطوارئ على وجه الدقة وبشكل لا يسمح بالتأويل، إنما *أحالت إلى القانون*، علماً بأن *القانون النافذ* بشأن حالة الطوارئ هو القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ أي قبل صدور الدستور الحالي

.١٩٧١

(٢) أن نص المادة لم يقيد إعلان حالة الطوارئ الصادر من رئيس السلطة التنفيذية بضرورة الالتزام بالقيود الواردة فى المادة "٤" من العهد الدولى للحقوق المدنية والسياسية خاصةً فيما يتعلق بعدم جواز فرض أي قيود على الحقوق الواردة فى المواد (٦،٧، ٨ " الفقرتين ١،٢، ١١، ١٥، ١٦، ١٨)، وهو ما أدى إلى وجود نمط شائع من الانتهاكات، ويمثل نمط الاعتقال المتكرر مخالفة صارخة للمادة "٧" من الاتفاقية، حيث يتم إيقاع عقوبة قاسية ولا إنسانية على المعتقل بدون حكم قضائي، و بالمخالفة لقرارات القضاء بالإفراج عنه، وهو ما يدخل فى تعريف التعذيب النفسي للمعتقل المحظور نظراً لما يسببه من آلام نفسية شديدة ليس ناتجا عن طبيعة العقوبة المشروعة، بل هو ناتج عن فعل يتسم بعدم المشروعية مرتكزاً على إجراءات استثنائية محظورة طبقاً لالتزامات مصر الدولية والتي تحظر مثل هذه الأفعال حتى فى حالات الطوارئ.

وبالتالي فإن الاعتقال المتكرر يشكل خرقاً للمادة ٤ من العهد الدولى للحقوق المدنية والسياسية لعدم حظر مثل هذه الأفعال حتى فى حالات الطوارئ الاستثنائية.

(٣) أن نص المادة "١٤٨" من الدستور لم يقيد رئيس السلطة التنفيذية بمدة محددة وذلك حتى يقيد المشرع بمدة زمنية لا يجوز له تجاوزها، بل جاءت عبارة الفقرة "٣" من المادة (يكون إعلان حالة الطوارئ لمدة محددة) وذلك على إطلاقها، كما أجازت المادة مد هذه الحالة بموافقة مجلس الشعب لمدد غير محددة. وقد استغلت الحكومة التي تسيطر على الأغلبية البرلمانية منذ عام ١٩٨١ هذا النص الدستوري وهذه الأغلبية فى تحويل حالة الطوارئ من حالة مؤقتة إلى حالة دائمة غير محددة زمنياً، وهو ما أشارت إليه ملاحظة اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، بأن حالة الطوارئ فى مصر قد تحولت إلى حالة دائمة منذ عام ١٩٨١ حتى الآن.

التوصيات

لقد تبين من الدراسة أن قواعد الدستور المصري فيما يتعلق بتنظيم الحقوق والحريات العامة، وإعمال مبدأ الفصل بين السلطات، لا تتوافق مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان- لذلك نوصي :

١- إن أي تحديد أو تقييد تشريعي على حقوق الإنسان يجب أن يجيزه الدستور، ويجب أن يحدد الظروف والمدى والأسباب والشكل المسموح به لتقييد حقوق

الإنسان.

٢- صياغة الأحكام الدستورية التي تجيز التحديدات أو التقييدات على حقوق الإنسان في عبارات دقيقة واضحة وصريحة بحيث لا تسمح للسلطة التشريعية بالتفسير أو التأويل، ويجب أن يحدد الدستور بعدم جواز فرض أي تحديدات أو تقييدات على حقوق الإنسان وحرياته لغير الأهداف التي وضعت من أجلها، وأن تكون موقوتة بفترة زمنية محددة، وعدم جواز نفاذها لأكثر من المدة المطلوبة.

٣- إلغاء أي تفويض للسلطة التنفيذية بإصدار تدابير أو إجراءات أو قوانين تحت أي مسميات مرنة أو مطاطة لتحد من الحقوق أو الحريات العامة.

٤- إن القول القائل بأن الدساتير تضع قواعد عامة مرنة، ويترك في مجال حقوق عامة، ويترك للمشرع وضع التفصيلات المتعلقة بإنفاذ وإعمال هذه القواعد لم تعد لها صدى في الدساتير الحديثة وعلى وجه الخصوص في مجال تنظيم حقوق الإنسان وحرياته، بسبب تغول السلطة التشريعية على هذه الحقوق، وفرض قيود عليها غير مقبولة، لذلك لجأت الدساتير الحديثة إلى النص على حقوق الإنسان وحرياته ووضع ضوابط تفصيلية على المشرع تحد من تدخله لفرض قيود لم يصرح بها الدستور، ولمنع خضوع هذه النصوص لأي تأويلات أو تفسيرات غير مقبولة.

وقد أرفقنا نماذج من بعض الدساتير الحديثة في البرتغال وأسبانيا - عنيت هذه الدساتير بوضع تنظيم جديد لحقوق الإنسان وحرياته - بحيث لم تترك فرصة للمشرع لتقييد هذا الحق أو العصف به.

٥- ضرورة الالتزام بالمعايير الدولية لحقوق الإنسان فيما يتعلق بحالات الطوارئ الاستثنائية خاصة فيما ورد في المادة "٤" من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، وضرورة تعديل قواعد الدستور فيما يتعلق بتنظيم إعلان حالة الطوارئ وتحديد المدة الزمنية لهذه الحالة، وللأسباب التي تدعو إلى إعلانها طبقاً للمعايير الدولية، والنص صراحةً على حظر الأفعال المشار إليها في المادة "٤"، أو حظر إنشاء محاكم استثنائية حتى في حالة الطوارئ وحظر إحالة المدنيين إلى المحاكم العسكرية.

دراسة الأحكام الدستورية لبعض الدول المتعلقة بتحديدات فرضت علـــى ممارسة بعض حقوق الإنسان وبعض حرياته الأساسية:

(١) البرتغال

إن الدستـــور البرتغالي الذي أصبح نافـذاً فى ٢٥ نيسان / أبريل ١٩٧٦، يحتوى الأحـــكام الرئيسية التاليـــة المتعلقة بصـــورة خاصة بالتحديـــدات أو التقييدات المفروضة على ممارسة بعض الحقوق.

المادة ١٣: مبدأ المساواة

١- لكل المواطنين الكرامة نفسها على الصعيد الاجتماعي وهم متساوون أمام القانون.

٢- لا يجوز تمييز أحد أو تفضيله أو الإجحاف به أو حرمانه من حق أو إعفاؤه من واجب بسبب قرابته أو جنسه أو عنصره أو لغته أو محله الأصلي أو ديانته أو اقتناعاته السياسيـــة أو الأيديولوجية أو تعليمه أو مركزه الاقتصادي أو حالته الاجتماعية.

المادة ١٨: القوة القانونية

١- أن الأحـــكام الدستوريـــة المتعلقة بالحقوق والحريـــات والضمانات تطبق مباشرة وتلزم الشخصيات المعنوية العامة والخاصة.

٢- لا يستطيع القانون تقييد الحقوق والحريات والضمانات إلا فى الحالات التي ينص عليها الدستور صراحة.

٣- إن القوانـــين التي تقيد الحقوق والحريـــات والضمانات ينبغي أن يكون لها طابـــع عام ومجرد، وينبغـــي ألا تقيد مدى ونطاق المضمـــون ذاته للأحكام الدستورية.

المادة ٣٧: حرية التعبير والإعلام

١- لـــكلِ الحـــق فى التعبير بحرية عـــن فكره والتعريف به، وذلـــك بالكلام أو بالصورة أو بكل وسيلة أخرى، كما أن لكلِ الحق فى الاستعلام دون معوقات ولا تمييز.

٢- لا يجوز منع أو تقييد ممارسة هذه الحقوق بأي شكل من أشكال الرقابة.

٣- أن المخالفـــات التـــي ترتكب فى ممارسة هذه الحقـــوق تخضع لاختصاص

نظـــام العقوبات فى التشريع العام، ويكون تقديرها من اختصاص السلطات القضائية.

٤- حـــق الرد مكفول لكل شخص طبيعي أو اعتباري وذلك فى جو من المساواة والفاعلية.

المادة ٣٨: حرية الصحافة

١- حرية الصحافة مكفولة.

٢- تتضمـــن حرية الصحافة حرية التعبير والخلـــق لدى الصحفيين ومحرري الموضوعات الأدبية وكذلك حرية تدخل الصحفيين فى التوجيه الإيديولوجي لوسائل الإعلام التي لا تكون ملكاً للدولة أو الأحزاب سياسية، دون أن تتمكن أي جماعة أو فئة أخرى من مراقبة حرية إبداعهم أو منعها.

٣- تتضمن حريـــة الصحافة الحق فى تأسيس صحف وغيرها من المطبوعات، بلا مراعاة لأي تصريح إداري أو كفالة أو أهلية سابقة.

٤- يمكن أن تكون المطبوعـــات الدورية وغير الدورية ملكاً لأشخاص معنويين بلا هدف فى الربح، أو ملـــكاً لجرائد ودور للنشر مكونة على هيئة شركة أو ملكاً لأشخاص طبيعيين برتغاليي الجنسية.

٥- أي نظـــام إداري أو ضرائبي وأية سياسة ائتمان أو تجارة خارجية يجب ألا يؤثـــرا مباشرة أو غير مباشرة فى حريـــة الصحافة، وعلى القانون أن يكفل الوسائل اللازمة لصيانـــة استقلال الصحافة فى مواجهة السلطة السياسية والسلطة الاقتصادية.

٦- لا يجوز أن يكون التليفزيون ملكية خاصة.

٧- يحدد القانون – بواسطة لائحة للإعلام، نظام وسائل الاتصال الجماهيري، وبخاصة الوسائل التي تملكها الدولة.

المادة ٤٦: حرية الاشتراك فى الجمعيات

١- للمواطنين الحق – بحرية وبدون حاجة إلى تصريح، فى تكوين جمعيات لا تهدف إلى إثارة العنف ولا تخالف أغراضها التشريع الجنائي.

٢- تواصـــل الجمعيات متابعة أغراضها بحريـــة دون تدخل السلطات العامة، ولا يجـــوز للدولة حلها، ولا يجوز تعطيل أنشطتها إلا فى الأحوال التي ينص عليها القانون وبمقتضى قرار قضائي.

٣- لا يجوز إجبار أحد على الاشتراك فى جمعية ولا إكراهه على البقاء فيها.

٤- تحظـــر الجمعيـــات المسلحة، أو ذات الطابع العسكـــري أو المنظمة تنظيماً

عسكرياً أو شبه العسكرية التي لا تتبع الدولة أو القوات المسلحة وكذلك المنظمات التي تستند إلى الأيديولوجية الفاشستية.

المادة ٥٩: حق الإضراب

١- حق الإضراب مكفول.

٢- وعلى العاملين أن يحددوا إطار المصالح التي يجب الدفاع عنها عن طريق الإضراب، ذلك أن القانون لا يستطيع تحديد هذا الإطار.

(٢) أسبانيا

المادة ١٦ :

الحرية الأيديولوجية والدينية، بما في ذلك حرية الأفراد والجماعات في ممارسة العبادات مكفولة، وليس لهذه الحرية من حد في ظاهرها إلا الحد اللازم للحفاظ على النظام العام الذي يحميه القانون.

المادة ١٧ :

١- لكل شخص الحق في الحرية والأمن، ولا يجوز حرمان أحد من حريته إلا مراعاة لأحكام هذه المادة وفي الأحوال وبالشكل المنصوص عليها بالقانون.

٢- لا يجوز أن تستمر المراقبة بأي حال أكثر من المدة اللازمة لإجراء التحقيقات التي تهدف إلي توضيح الوقائع، وعلي أي حال، يجب الإفراج عن المحتجز أو وضعه تحت تصرف السلطة القضائية خلال مدة أقصاها اثنتان وسبعون ساعة.

٣- كل إنسان مقبوض عليه يجب أن يحاط بسرعة وبطريقة يفهمها بحقوقه وأسباب القبض عليه، ولا يجوز إجباره علي الاعتراف، ويضمن للمقبوض عليه مساعده محام في التحقيقات التي تقوم بها الشرطة أو الدعاوى القضائية وبمقتضي النصوص التي يضعها القانون.

٤- يحدد القانون الإجراءات الخاصة بأمر الإحضار إلي المحكمة لكي يوضع بسرعة كل شخص مقبوض عليه بغير وجه حق تحت تصرف السلطة القضائية، كما يحدد القانون أقصى مدة للحبس الاحتياطي.

المادة ٢٠ :

١- الحقوق التالية معترف بها ومصونة وهي:

- الحق في التعبير بحرية عن الأفكار والآراء ونشرها بالكلام أو بالكتابة أو بكل وسيلة أخرى من وسائل النقل.

- الحق في الإنتاج والخلق الأدبي والفني والعلمي والتقني.
- الحق في حرية التعليم الجامعي.
- الحــق في حرية إيصال أو تلقي خبر صادق بأية وسيلة من وسائل النشر، ويحدد القانون حق الاستناد إلي شرط الضمير وسر المهنة وممارسة هذه الحريات.

٢- لا يجوز تقييد ممارسة هذه الحقوق بأي شكل من أشكال الرقابة المسبقة.

المادة ٢٢ :

١- حق الاشتراك في الجمعيات معترف به.

٢- والجمعيــات التي تهدف إلى أغراض أو تستخدم وسائل معروفة بأنها تشكل جريمة هي جمعيات غير قانونية.

٣- إن الجمعيات التي تكونت تطبيقاً لهذه المادة يجب أن تقيد في سجل بقصد إشهارها فقط.

٤- لا يجوز حل الجمعيات أو تعطيل أنشطتها إلا بمقتضى أمر قضائي مسبب.

٥- تحظر الجمعيات السرية والجمعيات ذات الطابع شبه العسكري.

المادة ٢٣ :

١- للمواطنين الحق في المشاركة في الشئون العامة مباشرة أو بواسطة ممثلين تم اختيارهم بحرية في انتخابات دورية بالاقتراع العام.

٢- كما أن لهم تبوؤ الوظائف والمناصب العامة مع الأخذ في الاعتبار المقتضيات التي تحددها القوانين.

فهرس

(١) حكم محكمة النقض الصادر فى ٢٧ مايو ١٩٦٤ – مجموعة النقض السنة ١٥ – العدد الثاني – ص ٢٧٢، الدعـــوى رقم ٩٩ لسنة ٤ ق دستورية – جلسة ٤ يونيو سنة ١٩٨٨ – نشر الجريدة الرسمية فى ١٩٨٨/٦/٢٣ – العدد ٢٥.

(٢) الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، الدورة الثالثة عشرة، ملحق رقم ٩، (١٩٩٢ / E)، الـــدورة الرابعة عشرة، ملحق رقـــم ٤ (E/٢٢٥٩)، الفقرة ٢٨٠، المرفق الأول ، الجزء ب، المادة ٣.

(٣) نـــدوة ١٩٥٩ الخاصـــة بالمعالجة القانونيـــة وغيرها لمكافحة الاستعمال غـــير القانوني و إساءة استعمال السلطة – بوينس آيرس – ٣١ آب/ أغسطس – ١١ أيلول / سبتمبر ١٩٥٩ (ST/TAO/ HR/٦) الفقرة ٣٧.

النموذج البرلماني للإصلاح الدستوري

د. محمد السيد سعيد
نائب مدير مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية

مقدمة

فـــى الوقت الذى تنمو فيه حركـــة الاصلاح السياسى بمعـــدلات معقولة لا زال الفكـــر الدستورى فى مصرحبيسا للنموذج الأساسى الـــذى أنتجته ثورة يوليو فى ظـــروف دولية ومحلية خاصة. ولا أدل على ذلـــك من أن حركة "كفاية" التى مثلت المتغيرالأصيل والجديد فى الحياة السياسية المصرية خلال العام الماضى حصرت ذاتها منذ البداية فى مطالب تتعلق بتحسين أداء النظام الرئاسى فى مصر، أى أنها بدت وكأنها تحصر الخيارات الدستورية للبلاد فى هذا النظام.

ويـــرى كاتب هذه الورقة الموجزة أن الاصلاح السياسى فى مصر لن ينطلق حقا إلى آفاقـــه المأمولة والواقعية فى الوقت نفسه بـــدون إحداث قطيعة مع المعطيات التاريخية والنفسية والسياسية للنظام الرئاسى كما تطور فعليا فى مصر منذ عام ١٩٥٢. وتركـــز هذه الورقة على تقديم وشـــرح الأسباب والحجج التى تسند الدعوة للانتقال إلى نظام برلمانى فى مصر.

مبررات الانتقال الدستورى

هنـــاك أربعة أسباب رئيسية للتحول عن النظام الرئاسى وإلى النظام البرلمانى فى مصر.

١- الحاجة إلى قطيعة قوية مع التقاليد الاستبدادية للنظام الرئاسى فى مصر

فالنظام الرئاسي الذى تطور فى مصر منذ عام ١٩٥٢ لم يؤسس لوضع استبدادى متطرف فحسب، بـــل اتسم أيضا بالطابع التعسفي، بل ونقول الفوضوى. بل ويزعم هذا الكاتـــب أن الاستبداد الشخصانى ينطوي بالضرورة على نقيضه أى الفوضوية والعشوائيـــة. ومن يقرأ بعنايـــة ما توفر من معلومات عن اتخـــاذ قرارات ارتبطت بهزيمة ١٩٦٧ يمكنه أن يدرك هذه الحقيقة بصورة جلية للغاية،ومنها قرارات إغلاق

مضايق تيران وسحب القوات المصرية من سيناء بصورة فوضوية، وقبل أن تخوض أى معركة، وعلى نحو بدا بعيدا تماما عن أبجديات العلوم العسكرية والاستراتيجية. كما قد تمكن الرئيس من فرض سياسات وأوضاع جديدة كلية، بل وثورية، فكر فيها أحيانا لمدة ساعات، ودون مراجّعة أو دراسة كافية من جهاز الدولة والمجتمع. وأعاد النظام الرئاسى المتصلب إنتاج تلك الحالة العشوائية كإحدى نتائج الاستبداد على كافة مستويات الحياة السياسية والاجتماعية، بما فيها القوات المسلحة.وقد تحسن الوضـــع بعد ذلك إلى حد كبير بالنسبة للقوات المسلحـــة، ولكن العشوائية كرفيق للاستبـــداد استمرت واكتسبت أحيانا أبعادا درامية للغاية كما يظهر مثلا من زيارة الرئيســ السادات للقدس.وبغض النظر عن الموقف من هذه الفكرة بذاتها لا ينبغى نسيـــان أنها خرجت من رأس الرئيس السادات مباشرة إلى الواقع دون أن يكون لها أى جذور فى الحياة السياسية والفكرية لمصر، وأن أحدا فى جهاز الدولة لم يتمكن من مراجعتها. ولا شـــك أن هذا الطابع الفوضوى قد يتبلور فى "لاحدث" كما تبلور فى "أحداث" بعينها. ويبدو من المؤكد أن الركود الشامل والتصفية الكاملة للحياة السياسية فى البلاد فى ظل الرئيس مبارك يعود أساسا إلى سمات شخصية للرئيس فرضت علـــى الواقع السياسى المصـــرى، بما يتناقض تمامـــا تقريبا مع حاجاته الموضوعية، بل ومع مصالحـــه الاستراتيجية والكلية، حيث أصبحت الديموقراطية بذاتها مصلحة قومية مصرية من الطراز الأول.

ولأن الانتقال الديموقراطى يحتاج أحيانا إلى "قطيعة" مع تراث وتقاليد تكونت بصـــورة تاريخية وصارت تتمتع بطبيعة آلية أو أوتوماتيكية، فإن مصر تحتاج إلى نظـــام دستورى يختلف فى جوانب جوهرية عـــن النظام الرئاسى: أى إلى جمهورية برلمانيـــة. والواقع أن هذا هو ما حدث فى تجـــارب الانتقال الديموقراطى الناجحة نسبيـــا بالمقارنة مع التجارب المتعـــثرة. وعلى سبيل المثال يلفت النظر أنه بينما استمر تعـــثر عملية الانتقال فى روسيا ودول الكومنولث الروسى حتى الآن نجحت بصورة كبيرة تجارب الانتقال فى أكثرية بلاد أوربا الشرقية، وخاصة بولندا والمجر. ويعـــود الفارق جزئيا إلى اختيار التجـــارب الناجحة للنموذج البرلمانى بالمقارنة بالنماذج المتعثرة والفاشلة التى اختارت النموذج الرئاسى.

وتتضاعـــف أهمية هذه القطيعة مع النظام الرئاســـى لأنه كان اتسم بالتطرف الشديد فى تركيز السلطة بيد الرئيس على نحو لم تشهده البلاد التى عاشت تجارب شموليـــة أو تسلطية أخرى مثل دول أوربا الشرقيـــة والاتحاد السوفيتى السابق أو الصين حاليا. ذلك أن الأحزاب الحاكمة كانت قوية للغاية وكان بوسعها فى حالات

كثـيرة خلع الرئيس أو رئيس الـوزراء عندما يصطدم أو "يعبث" بنظام الدولة. أما فـى الحالة المصرية فقد كانت حزب الدولة فى العـادة هو حزب الرئيس وألعوبة بيده ككل شىء آخر فى البلاد، وهو الأمر الذى يربى نخبة عاجزة وخانعة ومنعدمة الموهبة القيادية.

٢- ضمان نضوج وتنمية نظام الدولة

فطالما استمر النظـام الرئاسى أو الفردى المتطرف أو حتى المعتدل قد لا يمكن تنميـة نظام الدولة. فحتى فى الولايات المتحدة وهـى النظام الرئاسى الأكبر فى عصرنـا يبـدو أن إمكانية نمو نظام دولة فعال ومستقـل نسبيا مقيدة بشدة. ذلك أن التغير الكبير "لـلإدارة" كل بضع سنوات، يجعل إمكانية تنمية فكر واستقلالية الادارة العامـة أمرا بعيد المنال. ويشكو علماء السياسة الأمريكيون من هذه السمة للنظـام السياسى الأمريكى ويؤكدون شبه استحالـة أن يكون للدولة القدرة على التخطيـط طويل المدى. أما فى النظام البرلمانى فقد حتمت حقيقة الانتقال الدورى للسلطة بين الأحزاب السياسية إلى التمييز الصارم نسبيا بين المستويين السياسى والإدارى، حيث تتغير مواقع السلطة السياسية بينما تستمر السلطة الادارية مستقلة وبـدون انقلابات أو تغيرات كبيرة مما يساعدها على تقديم مساندة قوية للحكومة فـى إدارة المجتمع وخاصة فيما يتعلق بشئونه المدنية. ويضمن هذا النظام تنمية وتطوير حكم القانون وضمان استقراره لفترة طويلة من الزمن على أسس عقلانية.

وكانت مصر تتمتع فى ظل النظام البرلمانى الذى أخذ به دستور ١٩٢٣ بل ومنذ الأخـذ بنظام النظـارات المصرية واستقلالها الملحوظ فى خضـم الثورة العرابية (نظارتى شريف والبارودى) بإدارة عامة قوية ومستقرة نسبيا، وهوالأمر الذى حقق نتائج مبهـرة على الأقل بالنسبة للتجديدات الكبرى فـى التكنولوجيات الريادية وبالنسبة للإدارة الحضرية، بل وأزعم أيضا فى مختلف الشئون المدنية مثل الصحة والتعليم والبناء والنقل والتخطيط الحضرى. وكانت مصر من أول بلاد العالم التى أخذت بتجديدات تكنولوجية كبرى لم تدخل حتى بعض البلاد الأوربية الا بعد مصر بعقود.

بـل أزعم أيضا أن النظـام البرلمانى أكثر قدرة بكثير علـى تنمية نظام الدولة بمعنـى أوسع كثيرا. ففى ظل النظم الرئاسية وخاصـة الشديدة المركزية يمكن أن تنمـو عصابات أو مراكز قوى أو مـا يمكن تسميته "بدولة خلدونية" حيث تنتعش العصبيـات من مختلف الأنواع، بينما يتطلـب الانتقال إلى "الدولة الحديثة" الأخذ

بالنظـام البرلماني عموما. ولا يجب أن ننسى أبدا أن إنتاج مراكز قوى ظلت ملمحا دائمـا للنظـام الرئاسي في مصر. وبتعبير آخر فإن هذا النظـام أنتج دائما توازنا عجيبا بين البنيـة الرسمية والبنية الفعلية للسلطة، وجعـل الأخيرة أكثر أهمية وسيطرة عن الرئيس نفسه في بعض الحالات. وحالة ازدواج السلطة بين الرئيس والمشير معروفة وينسب لها الكثير من المصائب التي ألمت بمصر.

بل يمكن القول أيضا أن تنمية النظام السياسي والدستوري صارت أيضا مرهونة بالانتقال إلى نظام برلماني؛ لأنه النظام الذي يوحد بين "نظام الوزارات" من ناحية ونظـام المسئولية الدستورية من ناحيـة أخرى. ولأن هذا الجانـب بالغ الأهمية ليس فقط فيما يتعلق بالمساءلة بل وأيضـا بالشفافية الضرورية في أي مجتمع ديموقراطي متقدم، فإنه صار من الضروري إنهاء الغموض القائم حول هذه المسألة في النظام الدستـوري المصري الذي يمنح السلطة المطلقـة لرئيس الدولة، بينما يكتفـي بمحاسبة وزرائه وهم مجرد مساعدين لا مكانة شكلية أو دستورية لهم في نظـام السلطة. وقد أدت هذه الحقيقة بين حقائق أخرى إلى حلول رئاسة الجمهورية فـي أحوال كثيرة محل نظـام الوزارات في اتخاذ القرارات وصنـع السياسات. كما أدى أحيانا إلى اضمحـلال التمايز بين الطرفين وضياع المسئولية وتوزيع القضية الواحدة بين نسقين إداريـين وسياسيين. وقد اقترح بعض المفكرين ومنهم الأستاذ الكبير هيكل أن يتوسع رئيس الدولة في الأخذ بنظام المستشارين الدائمين برئاسة الدولـة وهو ما يمثل كارثـة حقيقية بالنسبة لنظام الدولـة؛ حيث يجعل ثنائية السلطـة حالة ميئوس مـن شفائها. ومع ذلك من المعتقد أنـه يكاد يستحيل حل المشكلـة في بلد يحتل فيه الرئيس كل الفضاء السياسي ولم تتطور فيه مؤسسات ضابطـة وموازنة على النحو الذي حدث في الولايات المتحدة؛ حيث يمتنع الرئيس عـن التدخل في شئون أكثر الـوزارات، ويضمن الدستور استقـلال بعض السلطات الادارية (العـدل والبنك المركزي: هيئة الاحتياطي الفيـدرالي). ومع ذلك فالمشكلة لم تحـل حتى في الولايات المتحدة وقد لا تحـل أبدا في أي بلد آخر، وهو ما يفسر التفضيل العام للنظم البرلمانية في العالم اليوم.

٣- تقوية النظام الحزبي وإنعاش الطبقة السياسية

النظـام البرلماني يقوم على توزيع السلطات بصورة تتحيز للبرلمان وذلك على حسـاب الحاكم أو السيد الأعلى "Sovereign"، وهو مـا يتسق بدرجة أكبر مع معنى ودلالة الديموقراطية. ولأن هذا النظام نشأ بصورة تاريخية من أحشاء النظم

الاقطاعيــة التى منحت سلطة السيادة لملــك أو رئيس تطور النظام البرلمانى على أساس التمييز المصطنع وغير المنطقى بين سلطة السيادة وسلطة الحكم. واستمرت النظرية الدستورية والديموقراطية فــى الأخذ بهذا التمييز بالرغم من أن تطبيقاته الفعلية صارت محــدودة. فالرئيس أو "السيد الأعلى" كما يقال هو رمزالدولة وهو يمارس سلطات السيادة- وخاصة فى نموذج ويستمنستر البريطانى والذى أخذ منه النظــام الهندى وإن بشكل رئيس للدولة وليــس ملكا. أما سلطات الحكم فيمارسها الحزب -أو ائتلاف الأحزاب- صاحب الأغلبية فى البرلمان.

وبوجــه عام فإن النظام البرلمانى كما شــرح موريس دوفرجية هو الأكثر قدرة علــى إنعاش الأحزاب السياسيــة، وإن كان للنظم الانتخابيــة دور كبير أيضا فى الوصــول إلى هــذه النتيجة. فتركــز السلطة الفعلية بيد البرلمــان يجعل الأحزاب وليــس الأشخاص محور الحياة السياسية، ويركز أذهــان المواطنين على الجوانب السياسية والفكرية والايديولوجية للعملية الانتخابية لا على المقارنات الشخصية كمــا يحدث فى النظــم الرئاسية. وبوجه عام يضمن النظــام البرلمانى ليس فقط نضوج وتبلور الأحزاب وتقويتها كمؤسسات تلعب الدور الأكبر فى الحياة السياسية وفــى الديموقراطية بوجه عــام فحسب، بل تضمن تجديدهــا بصورة دورية، حيث تجــرى التقاليد الفعلية على استقالة رؤساء الأحزاب الذين يهزمون فى الانتخابات العامة.

والواقع أن مصر تحتاج احتياجا شديدا للأحزاب السياسية بعد أكثر من خمسين عامــا من حل الأحزاب فى مصــر، لأسباب كثيرة. فالأحزاب كمــا أشرنا هى حجر الزاوية فــى النظم الديموقراطية. وهى المؤسسة التى تركــز الاختيارات السياسية الكــبرى فى عدد محدود نسبيا حتى يمكن التعامل معها من الناحية الفعلية، وهى أيضــا الأدوات الأساسية لتمثل وتقنين وتوفيق المصالح الاجتماعية فى كل مرحلة أو لحظة. ولكنها أيضــا هى المؤسسات التى تقوم بتجسيد وتكثيف حضور وتربية النخبــة تربية سياسية راقية. وبدون الأحزاب السياسية يصعب أن تنتعش النخبة أو تسيطــر فعليا على فنون السياسة والادارة وهى الفنــون التى لا يستقيم نظام الدولــة أو ادارة الدولة والمجتمــع بدونها. بل يمكن القول بأن النظام البرلمانى هو نظام للنخبة مقابل النظام الرئاسى باعتباره نظاما للقيادة الفردية إلى حد بعيد.

وتواجه مصر الان مشكلات متعددة فى الانتقال الديموقراطى نتجت عن الانقطاع الطويــل عن التقاليد الديموقراطية. فهى تواجه مشكلــة انقراض النخب السياسية وانحطــاط مستواها انحطاطا شديدا بحيــث أصبحت أقرب إلى عبيد السلطان منها

إلى مفهـــوم الطبقة السياسيـــة التى تقدس حريتها. كما تواجـــه مشكلة أشد وأكثر استعصاءا بكثير فيما يتعلق بالثقافـــة السياسية والتربية السياسية الغائبة منذ عشـــرات السنين، بل ربما منذ قرون طويلـــة. ولا مجال لتنمية العقلانية فى الإدارة السياسية للمجتمع بـــدون إعادة الحياة للأحزاب باعتبارهـــا مؤسسات للتثقيف والتدريب السياسى، وهو ما يحتم الانتقال إلى نظام برلمانى.

٤- نموذج الجمهورية البرلمانية
هو الاختيار الأكثر -وليس الأقل- واقعية

لقـــد آن الأوان لمناقشة عقلانية وإن شديدة الاختصـــار للقضية الأساسية التى يطرحها أنصار النظام الرئاسى، وهى نظرية الفرعونية السياسية. تقول هذه النظرية أن هناك صعوبة كبيرة فى الانتقال إلى النظام البرلمانى لأن الشعب المصرى يتعلق بالزعامـــة الشخصية، ويريد أن يتوحد مع زعماء كبار وذلك لأن الثقافة السياسية الأساسية تقوم على مفهوم الفرعونية السياسية.

والواقـــع أن هـــذا الادعاء يعـــد من أكـــثر التعميمات الشائعة جهـــلا بالتاريخ السياســـى والدستورى الحقيقى لمصر. فحتى فى العصـــر الفرعونى مثل الاستبداد الفـــردى بالسلطة فـــى القصر الفرعونـــى أو البيت الكبير استثنـــاءا وليس قاعدة. وقامت المملكة الوسطى أساسا على توافق وتوزيع دقيق للسلطة بين البيت الكبير (الفرعون) وأمراء الأقاليم. وحافظت المملكة الحديثة على هذا التوزيع أو هذا الوفاق أو الحـــل الوسط الجوهرى حتـــى أثناء الصعود الإمبراطـــورى. وبوجه عام لم يكن الفرعون يحتـــل الفضاء كله أو يمركز السلطة بصورة متطرفة كما توحى الأسطورة المنقولة إلينا من أصول توراتية.

وعلـــى أى حال، لا يبدو صحيحا أن مصر والمصريين متعلقون بالاستبداد بأكثر من أى شعب آخر، ولا حتى بمفهوم الكاريزما والبطل بأكثر من أى شعب آخر، وبكل صراحة هذه أيضـــا أسطورة أيديولوجية بلورها أصحـــاب مدرسة المستبد العادل (بعـــد رشيد رضا فكريا وبعد وفاة سعد فعليا) وبرروا بها انقلاباتهم على الدستور والديموقراطية. فقد أحـــب المصريون وقدروا عاليا شخصية مصطفى النحاس الذى لم يتمتع بأدنـــى مستويات الكاريزما، وكان مصريا عاديا، بل وأقل من العادى من حيث المظهر الخارجى، لأنه وفر وظائف القيادة الديموقراطية الحقة.

ويواصـــل البعض تبرير الدعوة للإبقاء على النظـــام الرئاسى فى مصر بالقول

بأن مصر تحتاج إلى دولة قوية الآن بأكثر من أى وقت مضى. والواقع أن مصر كان لديها منذ محمد على دولة "طاغوتية" وليس بالضرورة دولة قوية. وأن الدولة الطاغوتية التى يستأثر فيها شخص واحد بالسلطة والنفوذ قد تكون فى الحقيقة دولة ضعيفة. بل انها تميل لأن تكون دولة ضعيفة من الناحية الوظيفية. فالدولة العصرية القوية هى دولة نظم عمل أو قادرة على معالجة وحل المشكلات بكفاءة، وليست دولة تتسم بالتمركز الشديد للسلطة.

الدولة والدين .. والإصلاح الدستورى
إعادة التفكير فى علاقة مركبة

نبيل عبد الفتاح
مساعد مدير مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام

تاريخ العلاقة بين الدولة والأديان فى مصر طويل وممتد، ويعود إلى بدايات تأسيس أنماط الدولة الفرعونية القديمة، وأنظمة الحكم المختلفة، واستمرت عمليات التداخل بين الدينى، والسياسى، وتوظيف الجماعات الحاكمة للأديان كإحدى أبرز أدوات السيطرة على المحكومين – أياً كانت أوضاعهم الاجتماعية وعقائدهم الدينية- بل وسند لشرعية السلطة، وتبرير سياساتها أو أوامرها.. إلخ.

نستطيع القول عموماً إن تاريخ الأديان فى مصر، هو تاريخ التداخل بين الدينى والسياسى والاجتماعى والثقافى، من تطور الأديان الفرعونية، إلى المسيحية والأرثوذكسية على وجه الخصوص، إلى الإسلام، ومن ثم شكل هذا التداخل واستخدامات الأديان، مرجعيات متعددة، ومركز للخبرات، وذاكرات تاريخية ودينية ومذهبية لدى قطاعات من المصريين لا تنتمى إلى الدينى أو المذهب الرسمى للحاكم فى كل مرحلة. وتأسيساً على الإشارات السالفة، يمكن القول أننا إزاء موضوع رئيسى تاريخياً، ولاسيما فى ظل مراحل تطور الحكم فى مصر الإسلامية، وتنوع المصريين بين أديان ومذاهب متعددة – إسلامية ومسيحية ويهودية- إذ ترتب على ديانة الحاكم الإسلامية أساليب فى الحكم تتخذ من الدين العظيم ستاراً للسياسى، ومن المقدس قناعاً وتبريراً للدنيوى المحمل بالمصالح، والدنس حيناً.

ويمكن القول إن السياقات السياسية والاجتماعية والدينية والرمزية السائدة منذ أوائل عقد السبعينيات من القرن الماضى، أدت إلى تحويلات فى مناهج طرح موضوع علاقة الدين بالدولة فى مصر، والأحرى علاقته بالحكم وسياساته الدينية واستراتيجياته فى السيطرة الرمزية والسياسية.

إن المطالبات والضغوط العديدة الداخلية والخارجية بالإصلاح الدستورى والسياسى، تطرح مجدداً مسألة الدين والدولة على قائمة أولويات الجدل العام من بعض الجماعات الليبرالية، وبعض الأقباط – وهم ليسوا كتلة واحدة- والإخوان المسلمين، والأحزاب السياسية الرسمية، أو الحزب الوطنى الحاكم.

فى هذا الإطار تثار أسئلة عديدة من بينها أين نضع النصوص الخاصة بالحريات

الدينية فـــى الدستور المصرى فى إطـــار التقاليد والمنظومـــات المعاصرة لحقوق الإنســـان؟ ما موقف القوى السياسية الرئيسية من موضوع علاقة الدين والدولة فى إطار مشروع إصلاح دستورى أياً كان محتواه ومداه؟

الإجابة على هذين السؤالين تبدو عصية، وذلك لاعتبارات عديدة نسوق بعضها تمثيلاً لا حصراً فيما يلى:

١- نقص فى الأدبيـــات السياسية للجماعات السياسيـــة الرسمية والمحجوب عنها الشرعية القانونية حول مسألة الدين والدولة والحريات الدينية تتعدى المبـــادئ العامة، والنصوص الـــواردة فى الوثيقـــة الدستورية لعام ١٩٧١ وتعديلاتها فـــى ١٩٨٠، وغالب التركيز يدور حول المادة الثانية وتعديلاتها الشهيرة بإضافة أداة التعريف الألف واللام حول "الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسى للتشريع".

٢- هناك غياب لمعالجات علاقة الدولة والدين والحريات الدينية، والمواطنة فى إطار رؤى الإصلاح الدستورى والسياسى، ولذلك تركّز الجدل والسجال العام حول كيفية إصـــلاح البنية الدستورية والسياسيـــة، وطبيعة وشكل النظام الدستورى المأمول لتطور ديمقراطى فى مصر.

٣- ركزت الأحزاب السياسية الرسمية – الوطنى والمعارضة – فى حواراتها على بعض القضايـــا الجزئية، حول قوانين مباشرة الحقوق السياسية، والأحزاب، والطوارئ، وهل يلغـــى الأخير كلياً ويستبدل بقانـــون لمكافحة الإرهاب، أم يوقـــف تطبيقه أثناء العمليات الانتخابيـــة لمجلس الشعب القادم؟ أو يلغى كلية لانتفاء أسبابه ودواعيه؟ ثم الحوار حول ميثاق شرف بين الأحزاب؟ ثم مشروع تعديل المادة ٧٦ مـــن الدستور، وما شكلته من تجاوزات فى الحوار، وأطرافـــه وسريته، وما انطوت عليه المادة مـــن تناقضات، وتطويل وضعف فـــى الصياغة الفنية، والأخطر عدم دستورية فقرات كاملة تتنافى مع مبدأي المساواة، وتكافؤ الفرص بين المرشحين للمنصب الرئاسى؟

الأسبـــاب آنفة السرد تشير إلى أن مداخـــل واستراتيجيات التعامل مع الإصلاح الدستورى والسياسى، ركزت على موضوعات ذات طابع جزئى، ولم تتناول القضايا البنائية، ومن ثم لم تطرح إشكاليات الدين والدولة والحريات الدينية والمواطنة فى إطـــار الإصلاح السياسى المأمول، وذلك لغلبـــة الطروحات والمناورات، بل والسعى إلى الصفقات السياسية حـــول تركيبة البرلمان القادم، والحصة السياسية للمقاعد لكل حزب فى ضوء المنـــاورات، والمفاوضات التى تتم فيما وراء المشاهد الحوارية

المعلن عنها فى وسائل الإعلام على اختلافها.

مـــن هنا يبدو أن طرح مسألة إشكاليات العلاقة بـــين الدين والدولة، يبدو أنها ستكون جـــزءاً من مشاكل الحوار الكبرى حول طبيعة الإصلاح السياسى، ونظراً لأن تاريـــخ علاقة الدين، والدولة فـــى مصر، يشكل واحداً من أبـــرز التواريخ المصرية، وتداخلا مـــع التطور السياسى والإجتماعى والثقافى، من هنـــا يبدو أساسياً إلقاء نظرة طائر –مؤسسة على بلورة وإيجاز مراحلها المتعددة – على مناهج التعامل مع الدولة والدين، منذ بداية الدولة الحديثة حتى المرحلة الراهنة؟

ثـــم تناول المحددات الجديدة التى ستطرح فيهـــا الإشكاليات فى إطار الإصلاح السياسى؟ ثـــم مواقف الأطراف السياسية المختلفة؟ مـــا هى الاحتمالات المختلفة للعلاقة بين الدين والدولة فى إطار الإصلاحات الدستورية والسياسية؟

وسنتناول ذلك فيما يلى:

أولاً: الدولـــة والصفـــوة الحاكمة والأديـــان: تاريخ من العلاقـــات والتوظيفات والعلامات.

ثانيا: الدولة والأديان فى سياقات متغيرة .

ثالثا: الدولة والأديان فى التصورات الإصلاحية .

أولاً: الدولة والصفوة الحاكمة والأديان

تاريخ من العلاقات والتوظيفات والعلامات

إشكالية الدين والدولة، بـــرزت فى إطار عمليات بناء الدولة الحديثة فى عهدى محمد على باشا، والخديوي إسماعيل باشا، ودارت حول الموقف من النظام القانونى للشريعـــة، ولكن لنا أن نوجز – فى ضـــوء دراساتها السابقة[١] كيفية التعامل مع إشكالية الدين والدولة والحداثة فيما يلى:

١- استخـــدام محمد على باشـــا بعض المفاهيم القانونيـــة الحداثية، والتى تم فيهـــا الخروج على قواعد نظـــام الشريعة الإسلامية فى مجـــال العقوبات، حيث استبعد بعض العقوبات الحدية بأخرى وصفية، وأدخل مفاهيم جديدة كالاتفاق الجنائى، وذلك فى إطار عمليات تحديث وتنظيم لأجهزة الدولة.

٢- قـــام إسماعيل باشا فى إطار طموحه الشخصى لجعل مصر قطعة من أوروبا –وفق التعبير ذائع الصيت – إلى استعارة الأنظمة القانونية الغربية لتحكم العلاقـــات القانونية، وتنظم وتؤطر أجهـــزة الدولة، والجمهور، والأجانب فى

مصـــر. وكان أحد أبرز أهداف الاستعارات القانونيـــة والثقافية الكبرى التى تمت، هو دمـــج الاقتصاد المصرى فى بنية الاقتصاد الرأسمالى الدولى آنذاك. كانت المحاكم المختلطة، ثم المحاكم الوطنية مرحلة هامة – وذات محمولات إيجابية وسلبية فى تاريخنا القضائى، والقانونى وشكلت مواريث للخبرات القانونيـــة بالقيم والتقاليد القانونية والأساليب، والمناهج الفقهية الحديثة فـــى العلوم القانونية. ورغماً عن بعض الآثـــار السلبية للمحاكم المختلطة، والشعـــور السائد لدى بعض الصفوة المصريـــة الوطنية المثقفة، أنها تشكل مساســـاً باستقلال القضاء الوطنى، ومن ثم ظل مطلب توحيد جهتى القضاء المختلـــط والوطنى، أحد أبـــرز مطالب الحركة الوطنيـــة المصرية المعادية للاستعمـــار الغربى، وحزب الوفد تحديداً، ثم تمكنت الأمة من توقيع اتفاقية مونتريه ١٩٩٧.

شكل نمـــوذج إسماعيل باشا فى استعارة الحداثـــة القانونية الغربية، نقلة فـــى الفكر، والمبادئ والقيم والمؤسسات والتقاليد القانونية على نحو يمكن معـــه أن نطلق عليها قطيعـــة قانونية مع النظم والتقاليـــد القانونية التى كانـــت سائدة فى مصر، والاستثناء الوحيد كان بقاء نظم الأحوال الشخصية جميعها خاضعة للقانون والتقاليد الدينيـــة والإسلامية والمسيحية آنذاك، وحتى اللحظة الراهنة. ويلاحظ أيضاً أن دراسات الشريعة الإسلامية تأثرت بالمناهـــج والأساليـــب التدريسية فـــى كليات الحقوق التـــى اعتمدت على المناهج القانونية الحديثة –آنـــذاك– ولاسيما الوضعية القانونية، والشرح على المتون.

٣- إن النظم القانونية المصرية، والتقنيات الحديثة فى الفروع القانونية وعلى رأسها القانون المدنى، والمرافعات.. إلخ اعتمدت على المصادر الغربية، وعلى تقاليد القضاء المصرى الوطنى أو المختلط. وبرزت وبوضوح إشكالية الدينى والسياسى، والقانونى فى الجدل الذى ثار حول نظرية مصادر التقنين المدنى المصرى وهل يعتمد على المصـــدر الغربى، أم الشريعة الإسلامية؟ وفى هذا السيـــاق، برز رأى يرى أنـــه قانون علمانى، ولا علاقة لـــه بنظام الشريعة، ورأى الفقيه القانونى الكبير عبد الرزاق السنهورى، الذى أخذ بعملية تطعيم القانـــون من الشريعة الإسلامية، وأخذ عنهـــا "نظرية التعسف فى استعمال الحـــق"، وهى نظرية تقررها الشريعة فى أوسع مـــدى ولا تقتصر فيها على المعيار النفسى الذى اقتصرت عليه أكثر القوانين، بل تضم إليه معياراً مادياً،

إذ تقيّــد كلَ حق بـالأغراضــ الاجتماعية والاقتصادية التـــى قرر من أجلها.
وقـــد أخذ المشروع بـهذه الأحـــكام، فقرر المبدأ بمعياريـــه النفسى والمادى، وأورد تطبيقات كثـــيرة اقتبسها هو أيضاً من الشريعة الإسلامية. ومسئولية عدم التمييـــز التي تأخذ بها التشريعات الجرمانية لأنها هى التى تتفق مع الشريعة الإسلامية. وكذلك الأمر فى حالة الدين، تنظمها التقنيات اللاتينية وتنظمهـــا التقنيات الجرمانية، متفقة فى ذلك مـــع الشريعة الإسلامية، وقد أخذ المشروع بها اتباعاً للشريعة، ومبدأ الحوادث غير المتوقعة Principe de l' imprvision . وقـــد أخذ به القضاء الإدارى فى فرنسا دون القضاء المدنى، فرجح المشروع الأخذ بـــه استناداً إلى نظرية الضرورة فى الشريعة الإسلامية[٢] .

٤- وتذهب المذكرة الإيضاحية لمشـــروع تنقيح القانون المدنى من حيث المبدأ إلى أن "وهنـــاك أحكام تفصيلية كثيرة اقتبسها المشروع من الفقه الإسلامى، يكفى هنا مجرد الإشارة إلى بعضها. من ذلك الأحكام الخاصة بمجلس العقد، وإيجاد الوقـــف، والحكر، وإيجار الأراضى الزراعيـــة، وهلاك الزرع فى العين المؤجرة، وانقضاء الإيجار بمـــوت المستأجر، وفسخه بالعذر، ووقوع الإبراء من الدين بإرادة منفردة، هذا إلى مسائل أخرى كثيرة سبق أن اقتبسها التقنين الحالى من الشريعة الإسلامية وجاراه المشروع فى ذلك، كبيع المريض مرض المـــوت، والغبن، وخيـــار الرؤية، وتبعة الهلاك فى المبيـــع، وغرس الأشجار فى العين المؤجرة، والأحـــكام المتعلقة بالعلو والسفل، وبالحائط المشترك، ومـــدة التقادم، وأما المبدأ القاضـــى بألا تركة إلا بعد سداد الدين، فهذه كلها موضوعـــات على جانب كبـــير من الأهمية وقد أخـــذت برمتها من الشريعة الإسلامية"[٣] .

وفـــى إطـــار مصادر مشروع القانون المدنى آنـــذاك[٤]، استمد المشروع كثيراً من نظريات الشريعة الإسلامية العامة، وكثيراً من أحكامها التفصيلية، فمن أهم ما اقتبسه من النظريات العامة النزعة المادية أو الموضوعية التى تميز الفقـــه الإسلامى ونظرية التنسيق فى استعمال الحق ومسئولية عدم التمييز وحوالة الدين.. إلخ.

إن نظـــرة علـــى نظرية مصـــادر القانون المدنى المصرى تشـــير إلى النزعة التأويليـــة القانونية التى أخذ بهـــا واصفوا القانون – وبالأحرى مشروعه- لبعض ما جاء فى الفقه الإسلامى.

٥- إن الجدل الذى ثار حول مشروع القانون المدنى المصرى، اتسم بالثراء والعمق، والأهم أنه كشف عن عدة اتجاهات أساسية فى علاقة الدين بالدولة فى أبرز وأهم قضاياها وإشكالياتها، وتداخلاتها، وهى النظم القانونية، ولاسيما القانون المدنى أبو القوانين جميعاً كما كان يقال فى التعبير الشائع لدى الفقه.

كشف الجدل حول مشروع القانون عن ثلاثة اتجاهات رئيسية إزاء علاقة قانون الدولة، ونظام الشريعة يمكن إيجازها فيما يلى:

١- الاتجاه القانونى الليبرالى الوضعى، الذى يرى أن القانون مصدره علمانى، ومن ثم لا يرى مسوغاً لمشروعية الجدل هو المصادر وهل هى الشريعة أم التقنيات الحديثة.

٢- اتجاه العميد السنهورى كما برز فى مداولات المشروع أمام اللجنة المشكّلة بمجلس الشيوخ والتى تمثلت فى الأخذ ببعض المبادئ العامة للشريعة من بعض مذاهب الفقه الإسلامى، التى سايرت المبادئ القانونية الحديثة. هذا الاتجاه الذى أخذ بنظرية دمج بعض الأحكام فى القانون المدنى، كان يرى أن ذلك يساهم فى تطوير الفقه الإسلامى، ويراعى بعض الاتجاهات الداعية للأصالة والخصوصية القانونية، وذلك تحت وطأة مراحل الاستعمار البريطانى، وبعض آثار المحاكم المختلطة السلبية، فضلاً عن بروز بعض الجماعات المطالبة بسياسة للهوية تعتمد على الموروث الثقافى ذي الجذور الإسلامية من مثيل جماعة الإخوان وشباب محمد ومن لف لفهما، كأثر من الجدل حول الهوية الذى ساد الجماعة الثقافية المصرية، وبرز فى السجال حول الفرعونية والعروبة، والقبعة والطربوش.. إلخ.

٣- الاتجاه المطالب باعتماد مبادئ الشريعة الإسلامية، وتمثل فى بعض مستشارى محكمة النقض، ومحمد صادق فهمى[٥]، وكان ضمن هذا الاتجاه المستشار حسن الهضيبى – الذى أصبح بعدئذ المرشد العام الثانى لجماعة الإخوان المسلمين- والذى ذهب إلى: "أود أن أقول إن لى رأياً فى المسألة برمتها، وليس القانون المدنى فقط. وهذا الرأى بمثابة اعتقاد لدى لا يتغير وأرجو أن ألقى الله عليه. إننى لم أتعرض للقانون المدنى باعتراض أو بنشر، وأنا لم أقل شيئاً يتعلق بمضمونه، لأن من رأيى ألا أناقشه. واعتقادى أن التشريع فى بلادنا كلها وفى حياتنا جميعاً يجب أن يكون قائماً على أحكام القرآن. وإذا قلت القرآن فإنى أعنى كذلك بطبيعة الحال سنة الرسول صلى

الله عليه وسلم لأن طاعته من طاعة الله(٦).

ومن الأمور الجديرة بالاعتبار أن المستشار حسن الهضيبى، ذهب إلى أن هذين المصدرين – القرآن والحديث- هما المصدران لكل تشريع فإذا ما أردنا أن نأخذ شيئاً من التشريعات أو النظم الأجنبية فيجب أن نردها أولاً إلى هذين المصدرين "وإن تنازعتم فى شئ فردوه إلى الله والرسول" فإذا كان هذا التقنين صادراً عن أحكام القرآن والسنة كان بها، وإلا فيجب أن نرفضه رفضاً باتاً، ونرد أنفسنا إلى الحدود التى أمر الله بها"(٧).

إن هذا السجال الهام كشف عن عدد من الأمور الهامة يمكن رصدها فيما يلى:

١- إن بعض الاتجاهات الأصولية النازعة إلى الأخذ بسياسات للهوية تقوم على تغليب ديانة الأغلبية من المصريين فى الأمور التشريعية، والاعتماد على العودة إلى نظام الشريعة فى المجالات المختلفة للتشريع، ومن ثم ضرورة مراجعة تاريخ الحداثة القانونية فى مصر، من منظور مدى اتفاق الهياكل التشريعية القائمة مع مبادئ الشريعة ونصوصها أم لا؟

ومن ثم كان الموقف الغالب يميل إلى منهج المراجعة وإدخال لا منطق ومنهج الرفض لمبادئ وهياكل القوانين الوضعية الغربية.

وكان منهج عميد الفقه القانونى المدنى المصرى عبد الرزاق السنهورى مع الاستعانة بالموروث الفقهى الإسلامى، ودمج بعض مبادئه ونظرياته العامة إلى القانون المدنى، وطور هذه النظرية فى أثناء وضعه للقانون المدنى العراقى بعدئذ.

٢- على مستوى الحياة السياسية المصرية، كان ثمة نزوع عام إلى علمنة الهياكل السياسية والدستورية، كما برزت فى الدساتير المصرية المتعاقبة على نحو ما سوف نشير إليه فى موضعه. إلا أن ظهور جماعة الإخوان المسلمين – وبعض الجماعات الصوفية – وشباب محمد، وبعض الاتجاهات المحافظة داخل المؤسسة الدينية الرسمية كردود أفعال إزاء أنماط تغريبية فى القيم والرموز والحياة الاجتماعية والثقافية فى المدينة – القاهرة والإسكندرية أساساً – إلى طرح مسألة إعادة التأهيل الدينى الإسلامى للمجتمع من خلال الدعوة، ثم سرعان ما تحولت جماعة الإخوان من المجال الدعوى والتربوى إلى المجال السياسى، ومن هنا بدأت الصراعات بينها وبين النظام السياسى وصفوته الحاكمة على نحو ما تذخر به الكتابات التاريخية

حول الجماعة، وعلاقة الدين بالدولة في مصر[٨] . في هذا السياق يمكن وضع خطاب المستشار حسن الهضيبي أثناء مناقشات التقنين المدني.

٣- إذا نظرنا إلى التنظيم الدستوري للمشروع المصري حول علاقة الدين بالدولة منذ دستور ١٩ أبريل ١٩٢٣ سنجد أن المشرع الدستوري نص في المادة ١٣٨ على أن الإسلام دين الدولة.

وفي المادة ١٢ على أن حرية الاعتقاد مطلقة. وفي المادة ١٣ على أن تحمي الدولة حرية القيام بشعائر الأديان والعقائد طبقاً للعادات المرعية في الديار المصرية على ألا يخل ذلك بالنظام العام ولا ينافي الآداب. من ناحية أخرى أخذ بقاعدة المساواة بين المصريين في المادة (٣) التي ذهب فيها إلى أن "المصريون لدى القانون سواء. وهم متساوون في التمتع بالحقوق المدنية والسياسية وفيما عليهم من الواجبات والتكاليف العامة، لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الأصل أو اللغة أو الدين. وإليهم وحدهم يعهد بالوظائف العامة مدنية كانت أو عسكرية ولا يولي الأجانب هذه الوظائف إلا في أحوال استثنائية يعنيها القانون"[٩] .

ولا شك أن النص على ديانة الدولة، كان بمثابة تحية كريمة من المشرع الدستوري لديانة الأغلبية كما ذهب إلى ذلك شيخ فقهاء القانون الدستوري د. عبد الحميد متولي -رحمه الله-، ولكن ذلك لا يرتب تميزاً في الحقوق أو الواجبات العامة بين المواطنين على أساس معيار العقيدة الدينية، والمبادئ الإسلامية للمصريين المسلمين على مواطنيهم وإخوانهم من الأقباط أو اليهود المصريين آنذاك وذهب دستور ٢٢ أكتوبر ١٩٣٠ في ظل الملكية -المادة ١٣٨- إلى أن الإسلام دين الدولة وفي المادة ١٢ إلى أن حرية الاعتقاد مطلقة، وفي المادة ١٣ إلى أن "تحمي الدولة حرية القيام بشعائر الأديان والعقائد طبقاً للعادات المرعية في الديار المصرية على ألا يخل ذلك بالنظام ولا ينافي الآداب. ونص أيضاً في مادته الثالثة على أن "المصريون لدى القانون سواء. وهم متساوون في التمتع بالحقوق المدنية والسياسية وفيما عليهم من الواجبات والتكاليف العامة، لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الأصل أو اللغة أو الدين وإليهم وحدهم يعهد بالوظائف مدنية كانت أو عسكرية ولا يولي الأجانب هذه الوظائف إلا في أحوال استثنائية يعنيها القانون. ومن الجدير بالملاحظة أن هذا الاتجاه كان تعبيراً عن مبادئ ثورة مصر الوطنية الشعبية الكبرى عام ١٩١٩ ضد الاستعمار البريطاني، والتي كانت نتاجاً للكفاح

العرقي المصرى المشترك –مسلمين ومسيحيين–، وللربط بين الاستقلال والدستور والدولة الحديثة لدى الحركة القومية المصرية. إلا أنه يلاحظ أن أسس الاندماج القومى تحت أعلام المواطنة والمساواة وعدم التمييز بدأت بعض ينابيعها فى الجفاف فى نهايات عقد الأربعينيات بدعوة بعضهم لإنشاء أحزاب سياسية قبطية، كما ظهرت أطروحات الإخوان السياسية بقوة آنذاك(١٠).

٤- إن دعاوى أسلمة المنظومات القانونية والعودة إلى نظام الشريعة، فضلاً عن بروز بعض القوى الدينية – الإسلامية، أدى إلى بروز مجموعات صغيرة ترى صورة إقامة أحزاب سياسية مسيحية، كشف عن أزمات فى التكامل القومى المصرى، وفى الهندسة السياسية للبلاد قبل ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢.

٥- يمكن اعتبار أن قيام ثورة يوليو ١٩٥٢ نقطة تغير سياسية واسعة المدى فى علاقة الدين بالدولة فى مصر، وذلك بالنظر إلى الصراع السياسى الضارى الذى تم بين جماعة الإخوان، وبين نظام يوليو، نظراً لسابق العلاقات بين بعض قادة النظام والجماعة، ومن ثم الصراع حول مدى ولاء كليهما للآخر. هذا الصراع الدامى بدأ معه تحول كيفى فى استخدامات الصفوة السياسية العسكرتيارية الجذور–، ومعها حلفاءها من المؤسسة الدينية الرسمية، وعناصر إخوانية سابقة، وأجهزة الدولة الأيديولوجية والأمنية– فى استخدام الأديان فى السياسة اليومية، ولعب الدين عموماً –والإسلام تحديداً– أدوارا هامة كمصدر للشرعية السياسية، وأداة للتبرير للخطابات والسياسات العامة، وفى التعبئة السياسية، وفى بعض توجهات السياسة الخارجية، وإحدى أدواتها. (١١)

فى هذا الإطار يمكن القول إن موضوع علاقة الأديان –الإسلام والمسيحية– بالسياسات العامة، وبالصراعات السياسية، والإعلام والتعليم باتت أمراً خاضعاً لسطوة السلطة الحاكمة وسياساتها، فضلاً عن أنها أصبحت جزءاً لا يتجزأ من سياسات الهيمنة الأيديولوجية، والهوية. ثمة ملاحظة هامة، مفادها أن سياسات الهوية، والدين، باتت موضوعاً للصراع، والتلاعب السياسى وفق مصالح السلطة الحاكمة، وهو الأمر الذى أثر على ظهور بعض المشكلات الهيكلية المستمرة حتى الآن فى مجال الاندماج القومى، سواء من حيث بروز مشكلة تراجع مشاركة الأقباط فى الحياة السياسية، أو المؤسسات التمثيلية(١٢) . من ناحية أخرى برزت عدة ظواهر جديدة

منها: دمج السلطات الدستورية، وهيمنة رئيس الجمهورية على بنية النظام السياسي، وقراراته، وبــروز ثقافة دولتية لا تبالى بدولة القانون، وضوابطه وروادعه، وتأثر مبادئ المواطنة بالدور السياسى للدين واستخداماته، وبروز أعراف جديدة تميز فى الوظائف العامة، وفى البرلمان، والحكم المحلى والجيش والمحافظــين، وفى إقامة أماكن العبادة وممارسة الشعائر الدينية، بل ومبدأ الحريـــة الدينية كما طرح باحثون وكتاب أقباط ومسلمون، ودارسون للنظام السياسى المصرى[١٣].

٦- فى دساتير نظام يوليو ١٩٥٢، يمكننا أن نلاحظ بعض التحولات التى أثرت على التنظيم السابق لعلاقة الدين والدولة، وهو ما نرصده فيما يلى:

فـــى مشروع دستور ١٩٥٤، نصت المادة ١١ على أن "حرية الاعتقاد مطلقة، وتحمى الدولة حرية القيام بشعائر الأديان والعقائد طبقا للعادات المرعية فى الديار المصرية، على ألا يخل ذلك بالنظام العام أو ينافي الآداب".

ونصت المادة الثالثة من مشروع الدستور على مبدأ المساواة بين المواطنين، وجـــرى نصها علـــى أن "المصريون لدى القانون ســـواء، وهم متساوون فى الحقـــوق والواجبات العامة، لا تمييز بينهم فى ذلك بسبب الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة أو الآراء السياسية أو الاجتماعية".

اعتمد مشروع دستور ١٩٥٤ على المبادئ الدستورية الحديثة والمقارنة آنذاك، ولاسيمـــا بداية الجيل الأول لمنظومات حقـــوق الإنسان، ولم يأخذ بما جرت علية دساتير مصر الملكية ١٩٢٣، ١٩٣٠ بدين رسمى للدولة جرياً فيما يبدو على مبدأ أن الدولة كشخص معنوى لا ديانة لها[١٤].

٧- ذهب دستور الجمهورية المصريـــة الصادر فى ٢٣ يونيو ١٩٥٦، فى مادته الثالثـــة إلى الإسلام دين الدولة، وهو عودة للنصـــ القديم الذى جرت عليه الدساتـــير الملكية. وذهب فى مجال تحديد هوية الدولـــة فى المادة (١) إلى أن مصـــر دولة عربية مستقلة ذات سيـــادة والشعب المصرى جزء من الأمة العربية. وهو صياغة جديدة تعتمد سياسة للهوية ترتكز على القومية والأمة العربية، والتى ستغدو إحدى الأفـــكار المحركة للخطاب السياسى الرسمى، وللسياسات الخارجية لنظام يوليو ١٩٥٢.

وفى مجال المساواة بين المواطنين ذهبت المادة ٣١ إلى أن: "المصريون لدى القانـــون سواء وهم متساوون فى الحقوق والواجبات العامة، لا تمييز بينهم فى ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة".

فى الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة – ٥ مارس ١٩٥٨، لم يشر إلى ديـــن الدولة، وفى مجال هوية الدولة ذهبت المادة (١) إلى أن الجمهورية العربية المتحدة جمهورية ديمقراطية مستقلة، ذات سيادة، وشعبها جزء من الأمة العربية.

فـــى دستور ٢٦ مارس ١٩٦٤ عـــاد المشرع الدستورى إلى النص على ديانة الدولة وذهب فى المادة (٥) إلى أن الإسلام دين الدولة، وفى المادة (٣٤) إلى أن "حرية الاعتقاد مطلقة، وتحمى الدولة حرية القيام بشعائر الأديان والعقائد، طبقاً للعـــادات المرعية، على ألا يخل ذلك بالنظام العـــام، أو ينافى الآداب العامة. ونصت المادة ٢٤ على مبدأ المساواة، وذهبت إلى أن "المصريون لدى القانون سواء. وهم متساوون فى الحقوق والواجبات العامة، ولا تمييز بينهم فى ذلك بسبب الجنس، أو الأصل، أو اللغة، أو الدين، أو العقيدة.

٨- إن نظـــرة على التطـــور الدستورى فى المرحلة الناصريـــة، تشير إلى غلبة طابع التأقيت على الدساتير المختلفة، وغلبة الطابع الرئاسى، وهيمنة رئيس الجمهوريـــة، فضلاً عن غياب نص يدور حول علاقة التشريع وإنتاجه بالدين إلا فـــى نطاق نظم الأحـــوال الشخصية لدى المسلمـــين أو الأقباط أو اليهود من المصريين. ناهيك عـــن غلبة المفاهيم العلمانيـــة والوضعية القانونية عمومـــاً، ومن ثم لم تكن هناك سجالات كبرى فى هذا المجال، إلا فيما يتعلق بتقرير لجنة الميثاق الوطنى الذى نزع إلى إسناد غالب الاتجاهات العامة فى الميثاق، ولاسيما الملكية العامة لوسائل الإنتاج إلى الدين الإسلامى، وإبراز موافقة الميثاق للمبادئ الإسلامية.. إلخ.

من ناحية أخرى، كانت الحياة الاجتماعية للأقباط جزءاً لا يتجزأ من حركة القـــوى الاجتماعية المصرية عموماً، ولم تشهد هذه المرحلة توترات طائفية أو دينية استثنائية، ولاسيما فـــى نطاق الفئات الوسطى الصغيرة، والعمال والفلاحـــين حيث استفادوا مـــن السياسات الاجتماعيـــة للناصرية، وظلت هنـــاك مشاكل تمثيل سياسى فى البرلمان[١٥]، وبروز أعراف مناهضة لمبادئ المواطنـــة والمساواة وتكافـــؤ الفرص بين المواطنـــين، وتزايدت الاحتقانات والتوتـــرات الطائفية والدينية، بعد بروز أزمـــات الهوية فى أعقاب هزيمة ٥ يونيو ١٩٦٧ وما بعدها، وبدايات ظاهرة العودة للدين فى مصر والمنطقة، ثم خروج بعض قادة الإخوان من السجون عام ١٩٧١، ثم ١٩٧٤ بعد المصالحة بين الرئيس السادات، والجماعة[١٦].

٩- قام الرئيس أنور السادات بسياسات دينية تمثل وصلاً مع سياسات الناصرية وقطعاً معها فى المجال السياسى بتوظيف الإسلام فى خلق توازنات سياسية، وإعادة صياغة الخريطة السياسية وتوجهاتها الأيديولوجية من أيديولوجيا الاشتراكيــة والفكرة القومية العربية الجامعة إلى النص على الفكرة القومية العربية الجامعة شكلاً مع توظيف الإسلام والمصرية كمكافئ للفكرة العربية الجامعة فى سياسة الهوية، وفى بناء خريطة تحالفاته الداخلية فى مواجهة الجماعات الناصرية والماركسية.

١٠- برزت السياسة الدينية للســادات فى الإفراج عن قادة وجماعة الإخوان، وتديــين عملية بناء التوازنـــات والتحالفات السياسيـــة للصفوة والسلطة السياسيـــة الحاكمة، وذلك من خلال إدارة الجدل العام حول تعديل الدستور، مـــن خلال المؤسســة الدينية الرسمية فما يخص الهيــكل الدستورى الدائم - كما أطلق عليه ذلك- وخاصة المادة ٢ من دستور ١٩٧١ التى ذهبت للمرة الأولى فـــى تاريـــخ الدساتير المصرية إلى أن "الإسلام ديـــن الدولة، ومبادئ الشريعـــة الإسلامية مصدر رئيسى للتشريع"، والمـــادة ٤٦ التى ذهبت إلى "تكفـــل الدولة، حرية العقيدة وحرية ممارســة الشعائر الدينية". واستمرت سياسة الهوية إلى النص فى المادة ١ إلى أن "الشعب المصرى جزء من الأمة العربية يعمل على تحقيق وحدتها الشاملة".

استمـــر النص على مبدأ المساواة بين المواطنين كما جرى عليه نص المادة ٥٤ أن "المواطنون لـــدى القانون سواء. هم متساوون فى الحقوق والواجبات العامـــة، لا تمييز بينهم فى ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة"(١٧)

١١- فـــى ظل تطور سياسات الديـــن الرسمية، ومـــا أدت إليه من نمو الحركة الإسلاميـــة السياسية من الإخـــوان المسلمين، إلى الجماعـــات الدعوية، إلى المؤسســـة الأزهرية الرسمية، إلى بروز نوعى فى مسار الأصوليات الإسلامية الراديكالية -مـــن حزب التحرير الإسلامى، وجماعـــات المسلمين المعروفة إعلامياً بالتكفير والهجرة إلى الجماعة الإسلامية والجهاد -، وبروز أنماط من العنف المادى، والرمزى، واللفظى، وفاقم من الاحتقانات والأزمات السياسية، تسويـــة النزاع المصـــرى/ الإسرائيلي، وزيـــارة الرئيس الســـادات للقدس، والقطيعـــة المصرية/ العربية، وتزايـــد أصوات قوى المعارضـــة السياسية الداخليـــة، والإسلامية من جانب الإخـــوان والقوى الإسلاميـــة الراديكالية

لسياسة السادات الإقليمية والداخلية.

قام الرئيس السادات بمناورة سياسية كبيرة من خلال تعديل بعض مواد الدستور المصرى شمل المادة الثانية من الدستور التى ذهبت إلى أن "الإسلام دين الدولة، واللغة العربية لغتها الرسمية، ومبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسى للتشريع"(١٨) وتمرير تعديل المادة ٧٧ الخاصة بمدة رئاسة الجمهورية، ورفع التأقيت من مدتين متتاليتين إلى أن "مدة الرئاسة ست سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء، ويجوز إعادة انتخاب رئيس الجمهورية لمدد أخرى".

ورمى التعديل صرف انتباه الرأى العام المصرى عن تعديل مدد الرئاسة، وتعبئة قطاعات تؤيد تطبيق الشريعة الإسلامية بوصفها المصدر الرئيسى للتشريع، فى ظل احتقانات طائفية عديدة تمت فى السبعينات.

لاشك أن تعديل طبيعة علاقة الدولة والسلطة الحاكمة بالدين والشريعة الإسلامية كانت ترمى إلى تعبئة قطاعات جماهيرية، وجماعات سياسية كالإخوان لهذا التعديل الهام، وذلك بقطع النظر عن آراء الجماعة فى سياسات السادات الأخرى وانتقاداتها لها، إلا أن هذا التعديل كان تعبيراً عن تطور نوعى فى الحركة الإسلامية السياسية وتحولها إلى قوة ضغط.

١٢- ثمة تطور نوعى فى منهج طرح الجماعات الإسلامية، السياسية حول مسألة الدين والدولة، مع دمج الشريعة ونظرياتها العامة فى القانون الوضعى إلى ضرورة تطبيق أحكامها كاملة، ومن ثم رفض أنساق القوانين الوضعية ومن نظرية ضرورة موافقة القوانين الوضعية مع مبادئ الشريعة إلى ضرورة حاكمية الشريعة الإسلامية، وتطبيقها فى كافة المجالات بما فيها الجوانب العقابية والجنائية بما فيها نظام الحدود.

١٣- طرحت السلطة والصفوة الحاكمة جانباً مشروعات القوانين الإسلامية التى شكلت لجاناً لتقنين أحكام الشريعة منذ بدايات وضع دستور ١٩٧١، إلا أن كانت محض لعبة سياسية أدارها ببراعة الرئيس السادات والسلطة الحاكمة.

ذهب النظام إلى استراتيجية توظيف الجدل حول الشريعة، ولجان تقنين أحكامها إلى بيئة تجديد لشرعية النظام، فضلاً عن التغطية على سياساته الأخرى وأخطائه، ثم الميل إلى استمرارية نمط التشريعات الوضعية والعلمانية بمقولة عدم معارضتها لأحكام الشريعة ومطابقتها لها. ولا

شك أن استراتيجية الرئيس الســادات استمرت فى ظل حكم الرئيس حسنى مبارك.

كان اغتيال الرئيس السادات هى نتاج لسياسة الدين فى عهده، وبوصفه لا يحكم بما أنزل الله(١٩) .

١٤- شــكل نظام حكــم الرئيس مبارك استمرارية لتقاليــد نظام يوليو ١٩٥٢ وسياساته الدينية، وذلك عبر استراتيجيتين يمكن رصدهما فيما يلى:

• دمج جزئى لجماعة الإخوان المسلمين فى الأطر الرسمية، والسماح بتحالفاتها السياسية مع بعض الأحــزاب المعارضة، ودخول الانتخابات، والبرلمان مع الوفد منذ ١٩٨٤، حتــى انتخابات ٢٠٠٠، مع وضعها تحت ضغط الضربات الوقائيــة بين الحين والآخــر، وخاصة حتى عــام ١٩٨٥، وبروز المواجهات المستمرة.

• إن استمرارية وضع السلطة السياسية لجماعة الإخوان محجوبة عن الشرعية القانونيــة، ومن ثم محظورة قانوناً شــكل سيفاً مسلطاً على الجماعة حتى اللحظة الراهنة.

١٥- المواجهــات الضارية مــع الجماعات السياسية الإسلاميــة الراديكالية، واعتبارها جماعات إرهابية، وتكثيــف العمليات الأمنية تجاهها، فضلاً عن الحرب الإعلامية الضارية ضد الجهاد والجماعة الإسلامية، ثم جماعة الإخوان منذ ١٩٩٥، وحتى الآن.

النظام المصرى الحالى ليست لديه رؤية لعلاقة الدين بالدولة، وإنما مواقفه تتسم بالذرائعية والبراجماتية، بــل إن علاقته بالمؤسسة الدينية الرسمية أدت إلى كســر تماسكها التقليدي، وبروز قوى معارضة داخلها فردية أو أقرب إلى جماعة الإخوان المسلمين .

إن ملفــات علاقة الدولة بالأديان والمؤسسات الدينية الإسلامية والمسيحية والجماعــات السياسية الإسلامية، باتت ملفات أمنية محضة أكثر من كونها أكــثر تركيباً على الأصعدة السياسية والتعليميــة والثقافية والاجتماعية.. إلــخ، وهو ما أدى إلى اختزالها، وباتــت معالجاتها فنية وأمنية، وثبت أيضاً عدم نجاح السياسة الإعلامية الحكومية التى اتسمت بالسطحية.

إن سياســة الدين فى مجال إنتاج التشريعات ظلــت على أساسيات منهج الرئيســ السادات، ولكن مع تخفيض الضغوط المرتبطة بالتعبئة السياسية – الدينيــة للمؤسسات الأصولية الرسمية والإعــلام، وذلك من خلال إنتاج

تشريعات وضعية مع القول إنها لا تخالف مبادئ وأحكام الشريعة الإسلامية.

ثانيا: الدين والدولة فى سياقات متغيرة

السؤال الذى نحاول الإجابة عليه هنا، فى ظل أية سياقات داخلية، وخارجية تطرح مسألة العلاقة بين الدين والدولة فى المرحلة الحالية؟ وإلى مدى سيكون انعكاساتها على احتمالات الوصول إلى صياغة جديدة لهذه العلاقة؟ هل فى ظل استمرارية لمواريث نظام يوليو؟ أم أن ثمة قطيعة سياسية يمكن أن تتم؟ هل سيؤدى التغيير العولمى، ومحمولاته فى مجال منظومات حقوق الإنسان، وتحديدا صعود مبادئ المواطنة وحريات التدين والاعتقاد وممارسة الشعائر الدينية إلى تحول فى طبيعة العلاقة من الدولة والأديان ومؤسساتها الدينية الرسمية، بل و"المواطن"؟

سوف نحاول الإجابة عن هذه الأسئلة فيما يلى:

(١) الضغوط الخارجية: المتغيرات، والصيرورات.

(٢) المطلب الداخلى على الإصلاح، وعلاقاته.

١- الضغوط الخارجية: المتغيرات والصيرورات:

إذا كانت صياغة المادة ٢، وتعديلاتها - فى عام ١٩٨٠ - بخصوص وضع الشريعة الإسلامية فى إطار نظرية مصادر التشريع المصرى، تمثل نقطة تحول دستورية هامة، ولأول مرة فى التاريخ الدستورى المصرى، هى محصلة مناورات ورهانات السلطة الحاكمة، وتلاعب الرئيس السادات، بالدين فى إطار اللعب السياسية والإنتاج التشريعى فى مصر، إلا أنها أيضاً كانت تعبيراً عن تحولات متراكمة فى المزاج السياسى والحساسية الدينية التى تنامت بعد هزيمة يونيو ١٩٦٧، ومن ثم كانت تعبيراً عن متغيرات سابقة، ولاحقة تمثلت فى ظاهرة العودة إلى الدين كمرجعية ومركز للاستلهام فى الحياة الاجتماعية، ثم المصالحة بين السادات، وجماعة الإخوان، وبروز دور المؤسسة الأزهرية مجدداً كفاعل رئيسى على المسرح السياسى فى ظل قيادة الإمام الأكبر الشيخ عبد الحليم محمود، وبروز توترات ذات طابع طائفى كنتاج للمؤتمرات الإسلامية والقبطية التى عقدت بخصوص تطبيق الشريعة الإسلامية، سواء بالضغط لتحقيق هذا المطلب، أو رفض الأكليروس وهياكله القيادية لتطبيق قوانين ذات مصدر دينى.

لاشك أن نص المادة الثانية من الدستور فى أصلها وتعديلاتها هى انتصار للحركة الإسلامية عموماً – الرسمية والإخوان والجماعات الدعوية .. إلخ -، وهى فى ذات الوقت تعبيراً عن سياقات ومتغيرات المرحلة الممتدة من هزيمة يونيو ١٩٦٧، إلى وضع دستور ١٩٧١، وثورة عوائد النفط والدور المتصاعد للإسلام فى العلاقات الإقليمية والدولية، وبروز الدور السعودى الداعم للمؤسسات والجمعيات الإسلامية، واستخدام الولايات المتحدة الأمريكية للمنظمات الإسلامية – مع أدوار مساندة سعودياً وقطرياً وخليجياً ومصرياً- لمواجهة التدخل والاحتلال السوفيتى لأفغانستان.

من ناحية أخرى يمكن اعتبار نجاح الحركة الإسلامية الرسمية والمحجوب عنها الشرعية لنص المادة الثانية من الدستور وتعديلها، بمثابة انتصار رمزى وسياسى، راح ضحيته فى -مسار الصراع وتفاعلاته مع القوى الإسلامية الراديكالية- الرئيس السادات نفسه فى ٦ أكتوبر ١٩٨١.

الانتصار الرمزى والسياسى لم يؤد لاعتبارات وتوازنات داخلية ودولية عديدة إلى تحولات رمزية ومرجعية وفلسفية فى طبيعة النظام القانونى المصرى الكلى، وأنساقه الفرعية التى ظلت كما هى تنتمى إلى الأصول والمصادر التاريخية الغربية، وإلى استمرارية الطابع الوضعى لعملية إنتاج المنظومات القانونية. ثمة تعايش تم بين استمرارية النظام القانونى المصرى، ذي الهندسة القانونية الحداثية، وبين ضغوط السياسة ومناوراتها بين الفاعلين فى فضائها الرسمى، والمحجوبين منهم عن الشرعية القانونية.

منذ نهاية المرحلة الساداتية، تلاحقت متغيرات دولية وإقليمية ومصرية عديدة يمكن رصد علاماتها الرئيسية فيما يلى:

(١) انهيار القطبية الثنائية، فمن قمة هيكل النظام الدولى، وسقوط حائط برلين، وثورة الديمقراطيات المخملية فى دول المنظومة الماركسية السابقة، وعولمة المنظمات الإسلامية السياسية الراديكالية، وأنماط العنف الإرهابى، وعولمة المواجهات الأمنية، والعسكرية، وبروز ظواهر عولمة الأديان عموماً.

(٢) تزايد الدعوات للتدخل العسكرى الغربى -الأورو/ أمريكى- تحت مسمى التدخل الإنسانى، ثم الغزو العسكرى المباشر، وإسقاط الدول والنظم السياسية والصفوات الحاكمة، وذلك كما حدث مع النظام البعثى فى العراق، وإعادة هيكلة الأنظمة السياسية فى المنطقة.

(٣) إعادة تشكيل النظم السياسية فى أطر مؤسسية وتمثيلية وفيدرالية للطيف

العرقى والدينى والمذهبى والعرقى، كمـا حدث فى العراق، على نحو شكل انقلاباً شاملاً على نظـام الحزب الواحد، والمذهب السيئ، والعشـيرة والعائلة والمنطقة، والتحالفات الدائرة حولها من بعض المذاهب الدينية- والقومية كما كان قائماً فى عراق صـدام حسين إلى نظام تمثيلى- فيدرالى قائم على التوازنات السابقة، ولكن أخطر ما فى التجربة العراقية ما بعد صدام حسين، أنها تعيد إنتاج الروابط وأبنية القوة الأولية، وإعلان شأن المذهب الدينى والعشيرة على الانتماءات السياسية، بل والقومية- الأكراد- فى صياغـة العراق كنموذج للتسويق السياسى لدول المنطقة وتركيباتهـا الفسيفسائية، ولاسيمـا فى المشرق العربى ومنطقـة الخليج وشبه الجزيرة العربية.

يمكـن القول إن هناك نموذجاً آخر فى طور الصـيرورة، والصراع، وهو السودان، ويتـم فى إطار فيدرالى، وتشكل علاقة الدين والدولـة داخله كما فى العراق إحدى معضـلات عملية بناء الدولـة الجديدة فى ظل تناقضات عرقيـة وجهوية ودينية ومذهبية... الخ، ناهيـك عن رغبات سياسية انفصالية عن الدولة المركزية، وتدخل خارجى ضاغط على الحكومة والصفوة السودانية الحاكمة.

(٤) ضغط أمريكى، وأوروبى، ويدعمه ضغط من المنظمات الحقوقية والدفاعية عـن حقوق المرأة وحقـوق الإنسان والأقليات الدينية.. الـخ - يربط بين مكافحة الإرهاب الدولى المعلوم ومنظماته الإسلامية الراديكالية، وبين ضرورة إصلاح النظم السياسية التسلطية فى المنطقة- ومصر فى قلبها- عن طريق الديمقراطية وإصلاح الأبنيـة الدستورية والسياسية، وإصلاح التعليـم والخطاب الدينى، وتمكين المرأة، ودعم الحريات الدينية، والتعددية السياسية والحزبية. من هنا يبدو تزايد الضغوط الأمريكية- الأوروبية، ومبادراتها على اختلافها، وبين بعض المناورات السياسية- مـن قبل الصفوات الحاكمة فى المنطقة، ولاسيما فى مصر والسعودية، والتى ترمى إلى تخفيف الضغوط الغربية عن طرق بعض المبادرات الشكلية والمحدودة للإصلاح، كمـا حدث فى مبادرة الرئيس محمد حسنى مبـارك بتعديل المادة ٧٦، وما انتهت إليه من إعـادة الأمور إلى ما يشبه الاستفتاء على طريقة اختيار رئيس الجمهورية بدعوى الانتقال إلى الانتخاب.

(٥) إبداء الولايات المتحدة وإدارة الرئيس بوش، والمجموعة الأوروبية. رغبتها فى الحوار مع الجماعات الإسلامية والسياسية، وأنها لا تمانع من وصول المعتدلين إلى السلطة عبر الانتخابات، بل أن ثمة أخبارا حول تغيير فى سياسة وزارة الخارجية البريطانية إزاء بعض المنظمـات الإسلامية السياسية الراديكالية كحماس، وحزب

الله، وأن حواراً قد يجرى فى هذا الإطار.

(٦) إن حصاد المتغيرات الخارجية -العولمية- انعكست على مناطق عديدة فى عالمنا، منها تحولات ديمقراطية فى أفريقيا- بدأت فى جنوب أفريقيا- وخاصة ما حدث فى زامبيا، والسنغال من انتقال ديمقراطى للسلطة فى ظل انتخابات شفافة، وإعمال مبدأ "عفى الله عما سلف" سياسياً. ثم الثورات السياسية الناعمة والبرتقالية، فى أوكرانيا، وجورجيا، وقرانميزيا... الخ، وبروز حركة، ما فى المنطقة العربية، وبروز مظاهرات الاستقلال الثانى فى لبنان، ومشاركة حماس فى الانتخابات البلدية، والإعلان عن أنها ستكون طرفاً فى التنافس البرلمانى القادم.

٢- الطلب الداخلى على الإصلاح وعلاماته:

أ - الطلب الداخلى على الإصلاح فى إطار الصفوة المثقفة، والقوى السياسية المعارضة والمحجوبة عن الشرعية القانونية، هو الأقدم تاريخياً، ويمتلك مشروعية وطنية، لأن القوى الإصلاحية المصرية يمتد تاريخها إلى بدايات الدولة الحديثة، وحتى العقود الثلاثة الأخيرة من القرن الماضى ولا تزال.

ينطلق الخطاب الإصلاحى المصرى من ضرورة إعادة هيكلة الدستور والنظام السياسى على نمو ديموقراطى ونيابى، واستقلال السلطة القضائية ويمتد إلى التعليم والهيكل التشريعى، والمؤسسات الدينية وخطاباتها، وإلى إعمال مبادئ المواطنة والحريات الدينية، وفتح أسواق المنافسة السياسية بين القوى السياسية والحزبية على اختلافها بلا حجر أو استبعاد، أو تمييز بين المصريين بعضهم بعضاً ... إلخ.

ب - أن القوى الإصلاحية المصرية متعددة المنابع الفكرية والمدارس السياسية وتضم الأطياف السياسية المصرية بما فيها عناصر معتدلة داخل هوامش الحزب الوطنى، بهدف مقرطة النظام، ومواجهة الفساد بكافة أنماطه وتجلياته والانحرافات والخروج على دولة القانون. من هنا نستطيع أن نلحظ تفاعلات الضغوط الخارجية، والطلب الداخلى على الإصلاح الذى يتنامى من لحظة إلى أخرى مع تغير فى المزاج السياسى للمصريين فى إطار المطالب الإصلاحية نحو المزيد من شمولية وتكاملية الطلب الإصلاحى، ورفض المناورات الحكومية، وسياسة التدرج الإصلاحى الشكلى كما حدث فى المادة ٧٦ من الدستور. وثمة ليبراليون، ويساريون، وإخوان مسلمون، وأقباط ومستقلون وأجيال تقف وراء المسعى الإصلاحى الشامل الآن.

جـ - برزت قوى جديدة ذات مرجعيات متعددة كالحركة المصرية من أجل

التغيير "كفاية"، وقوى سياسية قديمة كجماعة الإخوان المسلمين. أما جماعة كفاية، فهى أقرب إلى الحركات الموقفية والمطالبية منها إلى حزب سياسى، ويمكن أن يتمخض عنها شئ مختلف، وفق مسار عملها وتفاعلاتها الجماهيرية. وأما الإخوان فهى حركة سياسية ذات مرجعية إسلامية. كلتا الجماعتين برز دورهما فى الشارع خلال المرحلة الماضية، وتتعرض الثانية إلى ضغوط شديدة من الحكومة عبر قمع التظاهرات والاعتقالات وتحقيقات الجهات المختصة.

فى ضوء السياقات والمتغيرات آنفة السرد، ما هى مكانة العلاقة بين الدين والدولة فى إطار التصورات الإصلاحية المطروحة؟

ثالثاً: الدولة والأديان فى التصورات الإصلاحية

مسألة علاقة الدولة بالأديان فى مصر، ستظل مستمرة، نظراً للموروث التاريخى، الذى أصبح جزءاً لا يتجزأ من الثقافة المصرية عموماً والسياسية على وجه الخصوص، فضلاً عن أنها باتت تمثل أحد مكونات الثقافة الدولتية فى مصر، ونقصد بذلك تحديداً أنها جزء من مدركات وقيم وتقاليد وسلوكيات أجهزة الدولة إزاء علاقة الدولة بالأديان.

ثقافة الدولة المصرية -بها حد أدنى من الوحدة، وبعض التناقض عموماً- ذات استمرارية يقودها تغيرات من مراحل تاريخية لأخرى، إلا أن خمسة عقود أو يزيد من تاريخ التسلطية السياسية أدى إلى تبلور مجموعة من المفاهيم والتقاليد، والممارسات. وسياسات الدين، تمثل مرجعية للتفكير السياسى والتشريعى والأمنى والإدارى فى مجال علاقة الدولة والصفوة السياسية الحاكمة والأديان عموماً والإسلام على وجه التحديد، فى المجالات السياسية والاجتماعية والاقتصاد والثقافية والإعلامية.

إن الثقافة الدولتية وتوظيفات الصفوة السياسية للدين والإسلام- فى مجالات الشرعية والتبرير والتعبئة السياسية والاجتماعية وفى الثقافة والتعليم - تشكل أحد أبرز محددات مواقف الصفوة من موقع الدين فى إطار أية مشاريع إصلاحية دستورية أو سياسية رسمية. ليس هذا فحسب، بل إن هذا الإرث الدولتى والنخبوى، سيؤثر على تصورات المعارضة والمستقلين إزاء العلاقة التاريخية المركبة.

ثمة محددات عديدة، والسياقات التى يطرح فيها الموضوع ستؤثر على منهجية وأسلوب التعامل معه فى إطار أية تصورات إصلاحية جزئية، أو شاملة، ولكن أن نحدد ذلك فيما يلى:

١- ثمــة صعود عولمـــى للخطابات الخاصة بتحييد الديـــن فى مجال حقوق الإنســـان، والتركيز على مبادئ المســـاواة والمواطنة فى الحقـــوق والواجبات بين المواطنين وعدم التمييز بينهم على أساس المعيار الدينى أو المذهبى أو العرقى أو القومـــى أو اللغوى. وثمة تركيز على حقوق الأقليات الدينية والمذهبية – أياً كانت سماوية أو وضعية، وحجمها كبيرة أم صغيرة العدد ضمن الهيكل السكانى – وعلى ضرورة تمثيلها سياسياً وإنصافها على المستويات كافة.

٢- بروز دور المنظمات الدفاعية غير الحكومية التى تدافع عن حقوق الأقليات الدينية، وتتابع دوماً مدى احترام الدول لها، بل وترصد وتوثق الانتهاكات المختلفة للأجهزة الحكومية لحقوق الأقليات الدينية، وتشكل تقاريرها آلية للتأثير على الرأى العام العولمى، فضلاً عن الحكومات والمنظمات الدولية والإقليمية.

٣- صـــدور قوانين ذات طابع عولمى فى خطابها القانونى، كالقانون الأمريكى لحماية الحريـــات الدينية، والذى يعتمد على رصد وتوثيـــق الانتهاكات عبر آليات حددهـــا، كالتقارير.. إلخ، وتأثير ذلك على القرارات الأمريكية فى مجال المساعدات الاقتصادية والمعونات الفنية، والقروض.. إلخ، وأيضاً فى المجال السياسى، والأخطر تأثيرا هذه التقارير السلبية فى الصورة السياسية والإعلامية للدولة عولمياً.

٤- ظهور جماعات ضغـــط من المهاجرين من بلدان مختلفـــة داخل الولايات المتحدة وكندا والدول الغربية الأخـــرى، تطالب بحقوق مواطنيهم وتضغط للتأثير على القرارات السياســـة والاقتصادية على أعضاء الكونجرس والبرلمان، والإدارات السياســـة، وأصبح أقباط المهجر جزءاً من هذه الظاهرة العولمية السياسية، فضلاً عن استخدام "الفضـــاء النتى" Net مجالاً آخر للتأثـــير، والضغط على المستوى العولمى ومن ثم العرقي.

٥- ثمـــة حركية بدأت تنتاب الأجيال القبطية الشابـــة إزاء بعض السلوكيات التى تمايز بينهم، وبين إخوانهم من المواطنين المصريين المسلمين، وهو ما شهدته ساحـــة الكنائس، فى حادثة النشر الفضائحى لجريدة النبأ، وواقعات السيدة وفاء قسطنطـــين وغيرها بشأن تغيـــير الدين، وما أثارته الواقعات مـــن سجال سياسى ودينـــى وطائفى. إن وقائع التظاهر ذات شعارات دينية، إلا أنها تشير إلى احتقانات اجتماعية – ثقافية ودينية، وتشير إلى حلول المؤسسة الدينية الرسمية كبديل عن مؤسسات المشاركة والتمثيل السياسى القومية والرسمية.

٦- الأنشطة الدينيـــة السياسية وتجسيداتها الحركيـــة والرمزية والطقوسية انتقلت مـــن المجال السياسى إلى المجـــال الاجتماعى لمراكمـــة الرأسمال الدينى

وتوظيفه واستثماره فى أسلمة المجال الخاص كمدخل للمجال العام، وهو ما يبرز فى نظام الزى والحجاب والنقاب، والسوق اللغوى المترع بالمفردات والاصطلاحات والعلامات الدينية الإسلامية -والمسيحية- على بعض المركبات الخاصة، بها وفى مصاعد وحوائط منازل الفئات الوسطى فى القاهرة، والإسكندرية في بيئة تنتعش فيها الرموز واللغة والخطابات الدينية، باتت تشكل ضغطا على مناهج تعامل الدولة مع الأديان فى المجال الاجتماعى، ويمكن توظيفها فى بعض الأحيان سياسيا، عندما يتم طرح موضوع علاقة الدين بالدولة فى إطار أية مشاريع للإصلاح الدستورى أو السياسى.

٧- يميل الحزب الوطني إلى إجراءات وتدابير سياسية وتشريعية جزئية ومتدرجة، ومن ثم يذهب إلى تأييد لقرارات الصفوة الحاكمة، ورغما عن حساسية الموضوع الدينى، والمادة الثانية المعدلة من دستور ١٩٧١، إلا أن المرجح أن المساس بهذه المادة وصياغتها قد يؤدى إلى وجود كتلة رافضة لذلك، كجزء من رهانات المنافسة السياسية والانتخابية فى الدوائر الانتخابية لهؤلاء، مع جماعة الإخوان المسلمين، والعناصر المستقلة ذات الميول الإسلامية السياسية.

٨- أن استخدام الرموز والشعارات الدينية فى ظل التعبئة النفسية، والرمزية لمساحات داخل المجال الخاص، والعلاقات الاجتماعية، كموضوع للتعبئة السياسية والانتخابية للجمهور فى الدوائر المختلفة بات يشكل فى ذاته قوة ضغط مؤثرة على احتمالات إعادة التفكير فى المادة ٢ من الدستور.

٩- أحزاب المعارضة الرسمية الوفد، والعمل - المجمد حاليا- والناصرى هم أقرب إلى إبقاء الأوضاع على ماهى عليه دستوريا فى الآجال القصيرة والمتوسطة والبعيدة، لأن مصالحهم الانتخابية تتصادم مع أى تعديل بنيوى فى المادة ٢ وغيرها من المواد المتصلة بها.

١٠- إن العناصر الليبرالية، ومعها حزب التجمع، وبعض المجموعات اليسارية تشجع وجود دستور علمانى، وإصلاحات سياسية وثقافية وتعليمية ودينية عديدة. إلا أن الوزن السياسى والاجتماعى النسبى لهذه الجماعات ليس مؤثرا سياسيا، ومن ثم لا يستطيع قلب المعادلة السياسية -الدستورية- الدينية السائدة حتى الأجل المتوسط، وربما البعيد .

١١- ثمة بعض التغير فى خطاب جماعة الإخوان المسلمين إزاء الإصلاح الدستورى والسياسى كما برز فى مبادرة المرشد العام للجماعة محمد مهدى عاكف(٢٠). إلا أن رؤية الجماعة، وأصوات بعض العناصر الإصلاحية من الجيل

الوسيط، لا تزال عند حدود الموازنة بين غلبة فقه الجماعة، وقادتها التاريخيين، وتراثهم الفقهى والأيديولوجى، والتأويلى، وبين متطلبات التغيير والإصلاح والتجديد الفقهى، وإبداع رؤى سياسية جديدة. ولاشك أن فقه المواءمات والموازنات – ذا الطابع السياسى– أمر يتصل بأمور تخص تماسك الجماعة. من هنا تبدو غلبة الضوابط الشرعية، وأن بنود المبادرة يحكمها ضابط رئيسى إلا وهو حدود الشريعة الإسلامية.

ويمكن القول إن الجماعة كانت تبدو مترددة من تغيير الدستور حتى لا يشمل المادة ٢ من الدستور ووضع الشريعة بوصفها المصدر الرئيسى للتشريع.

١٢– المصريون الأقباط، على اختلاف انتماءاتهم الاجتماعية والسياسية والمذهبية، لا يمكن اعتبارهم كتلة اجتماعية أو سياسية مندمجة، ولكن المرجح أن عقوداً من الاستبعاد السياسى، والتوترات الدينية والطائفية، واندماج فئات واسعة داخل المؤسسات الدينية المسيحية الرسمية، واللارسمية، جعلت القيادات الدينية تلعب أدواراً عديدة فى تمثيل مصالح الأقباط، وفى التعبير عنهم فى المجال العام وإزاء الدولة. المرجح أن أى تغيير فى طبيعة المادة الثانية من الدستور، سيكون أقرب إلى تصورات الصفوة القبطية، والأكليروس للدولة المدنية، ومعهم القوى الليبرالية، واليسارية فى مصر. من ناحية أخرى لن يطرح الأقباط صراحة هذا المطلب، نظرا للحساسية الدينية، والطائفية والسياسية.

لاشك أن انضمام بعض المثقفين الأقباط إلى الأصوات التى تنادى بإقرار الحقوق الدينية للأقباط، وعدم التمييز على أساس دينى، وحرية التدين والاعتقاد وممارسة الشعائر الدينية، ورفع القيود على بناء الكنائس، وإعمال قواعد المساواة فى الوظائف العامة، وضرورة العمل على تمثيل الأقباط سياسيا، وهو ما سوف يجد دعما من الجمعيات القبطية فى المهجر، ولاسيما العاملة فى مجال حقوق الإنسان.

١٣– الصفوة السياسية المصرية، وجهاز الدولة سيبدو أقرب إلى استمرار وضع المادة الثانية المعدلة فى الدستور المصرى فى ظل أية إصلاحات متوقعة فى ظل استمرار المشهد الحالى، والذى تنتابه نذر تغير.

تغيير المادة الثانية والعودة إلى التقاليد الدستورية قبل ١٩٧١ يبدو غير محتمل نظرا للضغوط الداخلية من المؤسسة الدينية الرسمية، وجماعة الإخوان المسلمين، وكتلة بارزة فى الحزب الوطنى وبعض أحزاب المعارضة الأساسية التى ستقف ضد تغيير المادة.

الصفوة المصرية الحاكمة ستميل إلى استمرار المادة، كى لا يؤدى ذلك إلى تفكك

فــى صفوفها وانشقاقات، ولأنها تسعى إلى استقرار سياسى وأمنى فى بيئة داخلية مضطربة، وبها احتقانات عديدة.

أقــرب الاستراتيجيات المرشحة هو استمرارية نص المادة الثانية – مع إمكانية التخفيــف اللغوى لها فى ظل نظرية المصدر الرئيسى للتشريع- وإنتاج تشريعات وضعيــة لا تؤدى إلى تغيير فى طبيعة النظام القانونى الكلى ومصادره التاريخية باستثناء نظم الأحوال الشخصية التى تخضع للشرائع الدينية للمصريين، وهو ما يمثل استمرارا للتقاليد وثقافة الدولة المصرية فى ظل نظام يوليو.

١٤- ستقــوم الصفوة المصرية الحاكمة بالانتخابات المتدرجة وليست البطيئة لمطالــب المواطنين المصريــين الأقباط وحقوقهــم الدستوريــة والسياسية، وذلك لتخفيــف الضغوط الداخلية من قوى سياسية ليبراليــة ويسارية وناصرية، فضلا عن المواطنين الأقباط. ويمكن توقع احتمال وضع بعض النصوص العامة للحريات الدينيــة فى صلب الوثيقة الدستورية لتخفيــف الضغوط الدولية والداخلية، وفتح المجــال أمام التدرج فى وضع تشريعات تنص عليهــا، وبما لا يبدو متصادما مع الضغوط الداخلية السياسية والدينية.

هوامش

(١) نبيل عبد الفتاح: المصحف والسيف، صراع الدين والدولة فى مصر، الناشر: مكتبة مدبولى، ١٩٨٤.

(٢) انظر القانون المدنى، مجموعة الأعمال التحضيرية، الجزء الأول، الباب التمهيدى أحكام عامة، ص ٢١، ٢٢، الناشر: الحكومة المصرية، وزارة العدل، مطبعة دار الكتاب العربى، القاهرة.

(٣) المرجع سابق الذكر ص ٢٢.

(٤) استند المشروع إلى مصادر أدبية هى: القانون المدنى السائد آنذاك، والقضاء المصرى وما استقر عليه من أحكام ومبادئ، والتقنيات المدنية الحديثة، كحركة التقنين اللاتينى، والجرمانية، كالقانون المدنى النمساوى ١٨١٢، ١٩١٦، والسويسرى والألمانى، ثم رابعاً الشريعة الإسلامية.

(٥) تقدم هؤلاء بمذكرات كتابية، وأهمها من هذا المنظور ما قدمه المستشار محمد صادق فهمى، وآراءه أمام اللجنة، وهناك تقرير صدر به عدد خاص من مجلة المحاماة.

(٦) انظر محضر الجلسة السادسة والخمسين المنعقدة فى يوم الأحد ٣٠ مايو ١٩٤٨.

(٧) انظر المصدر سابق الذكر ص ٤٨.

(٨) انظر فى ذلك، نبيل عبد الفتاح، المصحف والسيف، المرجع سابق، وانظر أيضاً مؤلفنا، النص والرصاص، الإسلام السياسى والأقباط وأزمات الدولة الحديثة فى مصر، دار النهار بيروت ١٩٩٨.

(٩) انظر فى سرد هذه النصوص جوزف مغيزل، حول الحوار القومى – الدينى، ص ٨٣، ٨٤، ٨٥، فى الحوار القومى الدينى، الناشر مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت ١٩٨٩.

(١٠) انظر مؤلفنا: سياسات الأديان، الطبعة الثانية الهيئة العامة للكتاب، مكتبة الأسرة، القاهرة ٢٠٠٣.

(١١) انظر فى ذلك، نبيل عبد الفتاح، المصحف والسيف مرجع سبق ذكره، وانظر أيضاً النص والرصاص، المرجع سابق ذكره، وانظر مؤلفنا سياسات الأديان، السابق الإشارة إليه، والمراجع المشار إليها فى المؤلفات السابقة.

(١٢) انظر فى ذلك مؤلفنا، سياسات الأديان، المرجع سابق الإشارة إليه.

(١٣) انظر فى ذلك مؤلفنا النص والرصاص، والمراجع المشار إليها هناك، وانظر سامح فوزى، وانظر سعد الدين إبراهيم، الملل والنحل.

(١٤) انظر فى: "دستور فى صندوق القمامة"، صلاح عيسى، الناشر، مركز القاهرة لحقوق الإنسان ١٩٩٩.

(١٥) انظر مؤلفنا، سياسات الأديان، المرجع السابق الذكر، وانظر المراجع المشار إليها هناك، وتحليلنا لأساليب السلطة السياسية فى محاولة إيجاد حلول لمشاكل التمثيل القبطى، كالدوائر المغلقة، وتخصيص عشرة مقاعد لتعيين الأقباط ثم المرأة وبعض الشخصيات العامة.

(١٦) انظر فى ذلك، المرجع السابق.

(١٧) انظر فى: الحوار القومى الدينى، المرجع سابق الذكر، ص ٨٥، ٨٦ مرجع سبق ذكره.

(١٨) شملت التعديلات المواد ١، ٢، ٤، ٥، م٧٧ من الدستور بناءاً على نتيجة الاستفتاء على تعديل الدستور، الذى أجرى يوم ٢٢ مايو ١٩٨٠ ونشرت التعديلات بالجريدة الرسمية بالعدد الصادر فى ٢٦ يونية ١٩٨٠.

(١٩) انظر فى ذلك مؤلفنا المصحف والسيف: صراع الدين والدولة فى مصر، المرجع سابق ذكره.

(٢٠) انظر مبادرة المرشد العام لجماعة الإخوان المسلمين السيد مهدى عاكف.

مشروع دستور ١٩٥٤
كأساس للإصلاح السياسي والدستوري

صلاح عيسى
رئيس تحرير جريدة القاهرة

يبـــدو أن الحكم بعدم صلاحيـــة دستور ١٩٧١ للبقاء لم يعد في حاجة إلى مزيد من الحيثيات، فبعـــد ٣٤ سنة من تطبيقه اكتشف الجميع أن نموذج دولة الاستبداد الوطني، الذي يصوغه هذا الدستور والذي شاع فيما كان يعرف بدول العالم الثالث خـــلال الحرب الباردة، يفتقد للحد الأدنى من شروط البقاء على الخريطة السياسية والفكرية لعالم الألفية الثالثة.

ولا يختلـــف دستور ١٩٧١، عن غيره، من الدساتير التي وضعتها ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ -وهـــي أربعة دساتير وإعلانـــات دستورية مؤقتـــة (١٩٥٣ و١٩٥٨ و١٩٦٢ و١٩٦٤) ودستـــوران دائمان همـــا دستور ١٩٥٦، الذي لم يعشـــ سوى أقل من عام ودستور ١٩٧١ الحالي- في أنها صيغت جميعا، انطلاقا من تصور، كان شائعا آنذاك، بأن الديمقراطية الليبرالية، لا تصلح لشعوب العالم الثالث الجاهلة والفقيرة والتي تفتقـــد للوعي السياسي، وأن ما تحتاجه هذه الشعوب، هو نظام حكم مركزي قوي، تلعـــب فيه السلطة التنفيذية، دورا مهيمنا، علـــى الدولة والمجتمع، حتى تستطيع أن تحشـــد الشعب لإنجاز خطط تنموية، تبني اقتصـــادا وطنيا، يساهم في صيانة الاستقلال، وفي رفع مستوى معيشة الجماهير، حتى تتمتع بثمار الاستقلال.

ولم يكـــن ذلك هو الخيار الأول لثوار يوليـــو، الذين كانوا يتجهون -في البداية- لتطبيـــق دستور ١٩٢٣، الملكي الدستـــوري، وهو الاتجاه الذي كان غالبا كذلك على القوي والتيارات الرئيسيـــة الفاعلة على الساحة السياسية المصرية والتي رحبت بثورة يوليو، باعتبارها حركة إصلاحية، قامت لتعيد الاعتبار للدستور، وقد صاغت هـــذه القوي، رؤيتها في مشروع دستور ١٩٥٤، الذي أعدته لجنة من خمسين عضوا، وهـــو ينطلق من رؤية ديمقراطية ليبراليـــة راديكالية صافية، تصوغ نموذجا لدولة وطنية ديمقراطية تقوم على نظام جمهوري برلماني على أساس الفصل بين السلطات والتعددية الحزبية ويضمن مساحة واسعة من الحقوق والحريات.

ومـــع أن اللجنة تشكلت بقرار من مجلس قيـــادة الثورة، إلا أنه ألقي بالمشروع الـــذي انتهت إليه وقدمته إليـــه في ١٥ أغسطس ١٩٥٤، في صندوق القمامة بتعبير

الدكتـــور "وحيد رأفـــت"، إذ كانت الظروف السياسية قد تغـــيرت، خلال الفترة بين تشكيـــل اللجنة، وبين الانتهاء من صياغة المشروع، وكان مجلس القيادة قد حسم اختياره، وقرر أن يبني نموذجا مختلفا هو دولة الاستبداد الوطني.

ويستند القـــول، بأن مشروع دستـــور ١٩٥٤ يصلح كأساســ لعملية الإصلاح السياســـي والدستوري الآن، إلي عوامل متعـــددة، يرتبط بعضها بمضمون المشروع ذاتـــه، وهو ما سوف تتناوله الجلسات التالية من ورشة العمل، ونشير إلي خطوطه العامـــة ويرتبط بعضها بالخطـــاب الإصلاحي المصري، وهو ما سوف تركز عليه – بشكل أساسي– هذه الورقة.

أولاً: مشروع دستور ١٩٥٤ يوحد الإصلاحيين المصريين حول رؤية مشتركة للإصلاح:

قد يبدو في الظاهر، وكأنه لا خلاف بين النخب المصرية الحاكمة وغير الحاكمة، المؤيـــدة للنظام السياســـي القائم، أو المعارضة له، حول ضـــرورة الإصلاح، ولكن وضـــع التفاصيل في الاعتبار يكشف عـــن خلاف ليس قليلا بين الجميع، حول مدى هذا الإصلاح وأولوياته وتوقيتاته.

فهنـــاك من يرون أن الإصلاح قد تم بالفعل بتعديل المادة ٧٦ من دستور ١٩٧١، لتجري الانتخابات الرئاسية بين أكثر من مرشح.

وهنـــاك من يرون أن الدستور القائم لا يـــزال صالحا للبقاء مع إدخال تعديلات جزئية أخرى عليه، مـــن بينها إعادة المادة ٧٧ إلى أصلها ليقتصر حق الرئيس في تولي منصبه على مدتين فقط وتقليص جانب من صلاحياته.

والحقيقة، أن كثيرا من القوى السياسية والأحزاب التي تشكل التيارات الرئيسية بـــين النخبة المصرية ظلت لفترة طويلة، وربمـــا حتى العام الماضي، تتحفظ بقوة علـــى أي مساس بالدستور القائـــم، استنادا إلى هواجس سياسيـــة وأيديولوجية، ومخـــاوف تتلبس بعضا تجاه البعض الآخـــر وتتولد من ضعفها جميعا. فضلا عن حالة الاستقطاب السائدة في المجتمع بين الإسلاميين والعلمانيين وبين اليساريين والليبراليـــين وبين القوميـــين العرب والوطنيين المصريـــين، والصراعات بين قوى الضغط الاقتصادية والسياسية، الظاهرة والخفية، الخارجية والداخلية، وهي جميعا تتحفظ على الدعوة لتغيير الدستور انطلاقا من تصور يقول إن فتح هذا الباب، ربما يؤدي إلي تعديل في بعض النصوص الواردة فيه تحرص على بقائها، لأنها تعبر عن

رؤاها، أو تدعم حقها في التواجد، أو في الدعاية لأفكارها.

فقد انقسم التيار الإسلامي إلي معسكرين، لا يزال أولهما وهو التيار الجهادي يرفض فكرة الدولة الدستورية، ويري أن النص في الدستور القائم، أو ما سبقه، على أن الأمة مصدر السلطات هو افتئات على حق الله باعتباره عز وجل مصدر التشريع، وأن الانتخابات والبرلمانات وكل أدوات الديمقراطية، هي طاغوت ينتزع لنفسه ما ليس له، وهو حق التشريع ليحكم بغير ما أنزل الله، بينما يقبل الثاني ظاهريا بفكرة الدولة الدستورية، ويتحفظ على مطلب تعديل الدستور القائم، تمسكا بالمادة الثانية منه، التي تنص على أن "الإسلام دين الدولة ومبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع" وهو النص الذي عدله الرئيس السادات عام ١٩٨٠، وأضاف به حروف التعريف إلي النص الذي سبق وأن صدر به الدستور عام ١٩٧١، فأصبحت بذلك الشريعة الإسلامية هي "المصدر" الرئيسي للتشريع، بعد أن كانت "مصدرا" رئيسيا له، وهو نص يعتبره الإخوان المسلمون، وغيرهم من التيارات الإسلامية الموصوفة بالاعتدال نصا حاكما يفسر الدستور كله، ويقضي تطبيقه أن تكون مصر دولة إسلامية، ويضفي مشروعية على وجودهم في الساحة السياسية، لذلك تحفظوا لسنوات طويلة على فتح باب تعديل الدستور، حتى لا يطول التعديل هذا النص، بما يحول بينهم وبين الاستناد إليه في معركتهم السياسية ضد النظام القائم، وضد خصومهم من الإسلاميين، وغيرهم من القوي السياسية.

وتحفظ الناصريون والقوميون لسنوات طويلة، على فكرة تعديل أو تغيير الدستور، لأنهم يعتقدون عن حق، أنه دستور ناصري ينتمي لثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢، على الرغم من أنه صدر في بداية عهد الرئيس السادات وفي نهاية السنة التي قام فيها بما يوصف عادة في أدبياتهم بـ "انقلاب ١٥ مايو ١٩٧١"، إذ استمد كل نصوصه من دساتير ثورة يوليو السابقة عليها، بخاصة دستور ١٩٥٦، والدستور المؤقت الذي صدر عام ١٩٦٤، فضلا عن أن الفصل الثاني من الباب الأول من هذا الدستور يشمل ١٧ مادة عن المقومات الاقتصادية، ويشير إلي خطط التنمية وسيطرة الشعب على أدوات الإنتاج وقيادة القطاع العام للتقدم والإصلاح الزراعي والعدالة الاجتماعية ويضمن ٥٠٪ للعمال والفلاحين في مجالس إدارات وحدات القطاع العام، ولهم وللفلاحين في مجلس الشعب، وهو ما خشى معه الناصريون والقيادات اليسارية بشكل عام، أن يعصف أي فتح لباب تعديل الدستور بهذه النصوص التي تقنن المكاسب التي حققتها ثورة يوليو للطبقات الشعبية.

بل إن هذه الهواجس بلغت إلي مدى غير معقول عندما طرحت خلال عام ٢٠٠٠

فكــرة المطالبة بتحويل مصر من جمهورية رئاسية إلي جمهورية برلمانية، إذ أبدى كثيرون من المنتمين للتيارين القومي والناصري آنذاك اعتراضهم على الفكرة، انطلاقا من تصور يــرى أن مصر مستهدفة، من أمريكا وإسرائيل، وأنها في حاجة دائمة إلي سلطة تنفيذية قوية، لكي تستطيع أن تواجه المؤامرات الدولية التي تحيط بها، وأن الدعوة لتغيير النظام السياسي من جمهورية رئاسية إلي جمهورية برلمانية، أو لأي نظــام سياسي يوازن بين السلطــات أو يضعف سلطة مؤسسة الرئاسة في مواجهة السلطات العامة الأخرى، سوف يترتب عليها إضعاف الدولة، التي تقوم بدور مركزي في التصدي لهذه المؤامرات، وبالتالي يسهل على الشيطان الأعظم" ـ الذي هو أمريكا وإسرائيل ـ اختراقها والقضاء عليها.. وغزوها من الداخل.

ومــع أن "الإخــوان المسلمون" كانوا يعلمــون ـ طوال الوقــت ـ أن النص الذي يحرصون عليه إلي حد التضحيــة بمطلب الإصلاح الدستوري الجذري، يشير إلي أن "مبادئ" الشريعة الإسلامية هي المصدر الرئيسي للتشريع، ولا يشير إلي النصوص الفقهيــة، وأن النصــ الحاكم في الدستور هو "الأمة مصــدر السلطات"، فقد ترددوا طويــلا، قبل أن يعتمدوا مطلب تعديل الدستور، في مبادرتهم الشهيرة التي طرحوها في العــام الماضي، وتبنت مطلب الجمهورية البرلمانية، في إطار تصور يحولها إلى "جمهورية برلمانية إسلامية".

كمــا أن اليساريين كانوا يعلمــون –طوال الوقــت– أن النصوص التقدمية في الدستور لم تحل بين الإدارة المصرية وبين تصفية القطاع العام من دون أن يعترض أحــد من نسبة الـ ٥٠٪ من العمال والفلاحين، بعد أن اعتمد الجميع التفسير القائل إن الدستور وثيقة تقدميــة، يمكن أن يتغير تفسيرها مع الزمن، وأن النصوص التي يعتبرهــا البعض اشتراكية، يمكن تفسيرها على أساس رأسمالي من دون حاجة إلى تغيير في النص نفسه.

وكان الأقبــاط المصريون –ولا يزالون– من بــين جماعات الضغط التي لم تبد أي حمــاســ لمطالب الإصــلاح السياسي، حتى تلك المطالــب الجزئية التي تتعلق بنزاهــة العملية الانتخابية في ظل المخاوف التــي تناوشهم من ازدياد جماهيرية التيــارات الإسلامية، مما قد يؤدي في حالة توسع هــذا الإصلاح، بتعديل الدستور، إلى سيطرة هــذه التيارات على الحكم، فيعودوا ليصبحوا مــن أهل الذمة، ويفقدوا كل حقــوق المواطنة، خاصة بعد أن أدلى المرشد العــام الأسبق للإخوان المسلمين "مصطفي مشهــور" بتصريح قال فيه، إنهم إذا تولوا الحكم فسوف يفرضون الجزية على الأقباط.

ومع أن الأحزاب السياسية والتيارات الفكرية المصرية، بدأت -خاصة خلال العام الماضي- تطرح مبادرات للإصلاح السياسي، كان من بينها مبادرات قدمتها أحزاب الوفد والتجمع وحركة الإخوان المسلمين، ومع أن بعض هذه المبادرات طالبت صراحة بالأخذ بالنظام الجمهوري البرلماني إلا أن الفكرة ضاعت في زحام تفاصيل إجرائية كثيرة تضمنتها هذه المبادرات، بما في ذلك مواقف سياسية لا صلة لها بالموضوع، فضلا عن أن الخطاب الإصلاحي الذي تطرحه هذه الأحزاب يتعمد عدم التركيز على مطلب الجمهورية البرلمانية كمطلب جوهري.

في هذا السياق يشكل مشروع دستور ١٩٥٤، أساسا لتوحيد الإصلاحيين المصريين، حول مطلب واضح لحركتهم، بحيث تنتقل من موقف رفض الدستور القائم، إلي الاتفاق على ملامح الدستور الذي يتوجب أن يحل محله. في ضوء الحقيقة التي تقول إن الإصلاحيين المصريين، يعرفون بوضوح، ما لا يريدونه، لكنهم لم يتفقوا بعد، على ما يريدونه، وهو ما يجعل الانطلاق من مشروع دستور ١٩٥٤، كأساس لصياغة دستور جديد يحل محل الدستور القائم، ضرورة عملية، لأن ذلك سوف يؤدي تدريجيا، إلي تنظيم الحوار الدائر حول الإصلاح الدستوري الجذري الذي يبدو أن الكل يجمعون عليه، بينما تكشف التفاصيل عن قدر غير قليل من الخلاف فيما بينهم.

وفضلا عن هذه الضرورة العملية والتنظيمية، فإن هناك عوامل موضوعية كثيرة، تجعل من مشروع دستور ١٩٥٤ أساسا صالحا لهذا الحوار.

من بين هذه العوامل، أن لجنة الخمسين التي وضعت المشروع، كانت تضم ممثلين لكل ألوان الطيف السياسي والفكري التي كانت قائمة آنذاك، والتي لا تزال -إلى حدّ ما- قائمة حتى الآن، كان من بينهم ممثلون لأحزاب الوفد والأحرار الدستوريين والسعديين والإخوان المسلمين والحزب الوطني القديم والجديد وحزب مصر الاشتراكي والكتلة الوفدية المستقلة، كما كانت تضم -كذلك- أعضاء من لجنة الثلاثين التي وضعت دستور ١٩٢٣، ممن يعرفون ما كان به من ثغرات أدت إلى الصراع بين سلطة الملك وسلطة الأمة، فضلا عن ثلاثة من رؤساء القضاة، وعدد من ألمع فقهاء القانون الدستوري وثلاثة من رجال الجيش والشرطة المتقاعدين وشيخ الأزهر وبطريرك الأقباط، وخمسة آخرين منهم، وبهذا المعنى، يمكن النظر إلى اللجنة التي وضعت الدستور، باعتبارها لجنة تمثل بشكل دقيق نسبيا، التيارات الفكرية الرئيسية التي صاغت تاريخ مصر في القرن العشرين، والتي لا تزال تصوغه في هذا القرن، بصرف النظر عن تغير اللافتات.

ومــن بينها -كذلــك- أن المشروع، وضع في مناخ الآمــال الكبرى التي علقتها التيارات الفكريــة والسياسية على ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢، بأن تقيم نظاما سياسيا ديمقراطيا، يحاول توخي الانتكاسات، التي تعرض لها تطبيق دستور ١٩٢٣، الملكي الدستــوري، نتيجة للصراع بين سلطة الأمة وسلطــة القصر، ويستفيد كذلك -كما يقول د. عبد الرحمن بدوي الذي كان عضوا في اللجنة- من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، الذي لم يكن قد مرّ على صدوره سوي خمس سنوات.

ثانيًا: مشــروع دستور ١٩٥٤ يقدم صياغة متوازنة للعلاقة بين السلطات تنهي هيمنة السلطــة التنفيذية على الدولة والمجتمع:

وبالإضافــة إلى ذلــك، فقد كان لــدي أعضاء لجنة الخمســين، شواهد جعلتهم يتوجســون، من أن يتجه مجلس قيــادة الثورة، نحو إقامة حكم عسكري مباشر، أو تحــت لافتة مدنية، وهو ما دفعهم، لصياغة المشروع، بطريقة تسعي للحيلولة بين السلطــة التنفيذية وبــين الهيمنة على الدولة والمجتمــع.. وتأكيد سلطة الأمة في مواجهــة سلطة الحكومة، وتضمن -كما يقول المستشار طارق البشري- "صياغات رفيعة المستوي تضمن للبرلمان أن يكون مؤسسة الحكم الرئيسية، التي تدور حولها كل سلطات الدولة.. ووقف في وجه أية محاولة لرئيس الدولة للتغلب على سلطات الأمة ممثلة في مجلس النواب".

ولعل هذا هو السبب الذي دفع مجلس قيادة الثورة لإهمال مشروع دستور ١٩٥٤ ووضــع دستور ١٩٥٦ البديل، وهو الأساس الذي قامت عليه بعد ذلك، دساتير ثورة يوليو، وآخرها الدستور القائم، التــي حققت مخاوف الذين وضعوا مشروع دستور ١٩٥٤، إذا مكنــت السلطة التنفيذيــة من الهيمنة على كل السلطــات، على امتداد الأعوام الخمسين التالية وحتى اليوم. وهو ما يعني أنه يصلح كأساس لكل إصلاح دستوري، يستهدف إعادة التوازن بين سلطة الأمة وسلطة الحكومة.

والانطباع الوحيد الذي يخرج به كل من يعيد قراءة النصوص الخاصة بالعلاقة بين السلطات في مشروع دستــور ١٩٥٤، هو أن الذين صاغوه كانوا يملكون درجة عالية من الاستبصار بما سوف يأتي، لذلك انطلقوا من منطق بسيط، هو أن السلطة المطلقة تغري بالاستبداد، وتشجع على الفساد، وتقود إلي الإفلاس المادي والروحي للأمــة، لذلك وضعوا مشروعهــم انطلاقا من رؤية واضحة، هــي أن تكون السيادة

للأمة، وهي مصدر السلطات جميعا (مادة ٥٠).

ومـــع أن هذه المادة كانت موجودة في دستور ١٩٢٣، ومع أنها تكررت بعد ذلك في كل دساتير ما بعد ١٩٥٢، إلا أنها كانت تجد دائما من يسوّغ الالتفاف عليها في التطبيق كما حدث بالنسبة لدستور ١٩٢٣، أو كانت تحشر في الدستور نفسه لمجرد استيفاء الشكل.

وكان ذلك هو الخطر الذي استبصرته لجنة الخمسين، وهي تضع مشروع دستور ١٩٥٤، لذلـــك حرصت على أن تحيطهـــا بنسيج متكامل من المواد تتسم -ككل مواد المشروع- بدقة الصياغـــة وبتحدد المعاني، وبتفصيل اختصاصات كل سلطة على نحو يحول دون أن تتوغل إحداهـــا على الأخرى، ويضمن كذلك التوازن فيما بينها، بمـــا لا يخـــل بالقاعدة الأساسية وهـــي أن تظل الأمة دائما وفعـــلا مصدرا لجميع السلطات.

في هذا السياق، حرص المشروع على أن يفرد الباب الأول منه، الذي يأخذ عنوان "الدولـــة المصرية ونظام الحكم فيها" لمادة واحدة موجزة، ولكنها دقيقة الصياغة، تقـــول "مصر دولة موحدة ذات سيـــادة، وهي حرة مستقلـــة وحكومتها جمهورية نيابيـــة برلمانية (مادة ١)، وهي مـــادة تضع توصيفا دقيقا لشكل نظام الحكم، فقد حـــددت ملامح النظام الجمهـــوري، بأنه نظام برلماني، يقوم علـــى الأركان الثلاثة للجمهوريات البرلمانية.

فرئيس الدولة، وهو رئيس الجمهورية لا يجمع بين رئاسته للدولة وبين رئاسته للسلطـــة التنفيذية، كما هو الحـــال في دستور ١٩٧١، فهو يســـود ولا يحكم، طبقا للمـــادة ١١٠ من المشـــروع التي نصت على أن "يتولى رئيســـ الجمهورية سلطاته بواسطـــة الوزراء.. وتوقيعاته في شئون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع عليها مجلس الوزراء والوزراء المختصون، بعد موافقة مجلس الوزراء، وأوامر رئيس الجمهورية – شفوية كانت أو كتابية– لا تخلي الوزراء من المسئولية أمام البرلمان بأي حال..".

ولأن الشعـــب، هو مصدر كل السلطـــات، فإن البرلمان –وهو يتكون من مجلسين واحد للنواب وآخر للشيوخ وينتخب انتخابا حرا مباشرا– يباشر السلطة التشريعية، فلا يصدر قانون إلا إذا أقره، كما يباشر الوظيفة المالية، فيناقش الميزانية والحساب الختامـــي، ويباشر الوظيفة السياسية والرقابيـــة، فمن حق أعضائه أن يوجهوا إلى الوزراء أسئلة واستجوابات، وأن يجروا التحقيقات البرلمانية.

أمـــا المهم، فهـــو أن السلطة التنفيذية الفعلية، تنتقـــل بمقتضي هذا النظام إلى مجلس الوزراء، الذي ينبثق عن هذا البرلمان، ويكون مسئولا أمامه، بحيث لا يباشر

مهامــه إلا إذا حصل على ثقة مجلس النواب أولا، ولا يواصــل القيام بهذه المهام إذا افتقــد هذه الثقة.. لذلك نص المشروع علـــى أن يكون الوزراء "وحدة متجانسة، تحـــت رئاسة واحد منهم"، تضمهم هيئة تعرف بمجلـــس الوزراء، هو المهيمن على كل مصالـــح الدولة، ورئيسه هو الذي يوجه السياسة العامة للوزارة، وهو وأعضاء وزارته متضامنون لدي مجلس النواب عن السياسة العامة للوزارة، فضلا عن أن كلا منهـــم مسئول عن أعمال وزارته، ورئيس الوزراء هو الذي يطرح الثقة بالوزارة، فإذا سحب الثقة من الوزارة كلها استقالت، وإذا سحبها من وزير استقال.

ولم يكتف المشروع بإخضاع السلطة التنفيذية لرقابة الشعب ممثلة في مجلس النـــواب، ولكنه حرص كذلك علـــى عدم تركيز هذه السلطـــة في أيدٍ قليلة، حتى لا تغري حائزيهـــا بإساءة استغلالها، فأفرد الباب الرابـــع منه للحكم المحلي، الذي يتشكل مـــن مجالس منتخبة في المحافظات والمدن والقـــرى، تقوم بإدارة المرافق والأعمال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية بدائرتها، وتسهر على رعاية مصالح الجماعات والأفراد وكفالة الحقوق والحريات العامة، كما تعاون في الشئون الانتخابية وشئون الأمن المحلي. وكفل الدستور للهيئات المحلية، الحق في تحصيل الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلي، وحصيلة ضريبة الأملاك المبنية.. وحصنها ضد الحل.

وابتكر المشروع في الباب السادس منه، ثلاثة مجالس معاونة للسلطة التنفيذية، هي "المجلس الاقتصادي": وقد أناط به مهمة بحث مشروعات القوانين وغيرها من الشئون الاقتصادية التي يحيلها إليه البرلمان أو الحكومة، وأوجب عليها استشارته مقدما في استثمار موارد الثروة العامة وفي البرامج الاقتصادية القومية.

و"المجلس الأعلى للعمل": وقد أناط به مهمة بحث مشروعات القوانين وغيرها من الشئون الخاصة بالعمل والعمال التي يحيلها إليه البرلمان أو الحكومة.

ومجلس الثروة الطبيعية والمرافق العامة، أناط به دراسة شئون المناجم وتيسير الكشـــف والبحث عنها ووسائل استغلالها ووضع المواصفات والموازنة بين عروض المزايدات فيها وإقرار منح التزاماتها وتجديدها أو إلغائها.

وأعطي مشروع دستور ١٩٥٤، للسلطة القضائية اهتماما واسعا على نحو يوحي بحرص الذين وضعوه علـــى أن تعطي دورا أساسيا في صيانة الدستور، وفي إلزام السلطة التنفيذية حدودها، حتى لا تتغوّل على غيرها من السلطات، أو تتغوّل على حريـــات المواطنين العامة، والخاصة -فيمـــا تسنه من تشريعات- وتخرج بها عن نصوص الدستور.

وفي هذا السياق حرص المشروع على أن يختص مجلس القضاء الأعلى بتعيين القضاة وترقيتهم ونقلهم وندبهم وتأديبهم، وحرص على أن يحصن منصب النائب العـــام من أي تدخل للسلطة التنفيذية، فنصـــ على أن ينتدب من بين المستشارين بموافقة مجلس القضاء، وحرصه علـــى تحصين رجال القضاء من إغراءات السلطة التنفيذيـــة، فنص علـــى ألا يلي أحدهم الـــوزارة، إلا بعد عام مـــن تركه العمل في القضاء.

وفضلا عن ذلك فقد أعطي المشروع اهتماما بالغا بمؤسستين قضائيتين، تلعبان دورا مهما في الرقابة على السلطتين التنفيذية والتشريعية.

أمـــا الأولي فهي مجلس الدولة، الذي أسس عـــام ١٩٤٦، ليقضي في المنازعات الإدارية بين الدولة والمواطنين، والذي لعب دورا بارزا بقيادة رئيسه المرحوم "عبد الرزاق السنهوري" باشا، أثناء أزمة مارس ١٩٥٤، مما أدي إلى ضربه وتصفيته، وهو -فيما يبدو- الدافع الـــذي دفع لجنة الخمسين، لإحاطته بمزيد من الضمانات على نحو يحول دون تكرار العصف به، ففضلا عن النص عليه في الدستور نص المشروع كذلك على تعيين أعضاء المجلس وموظفيه الفنيين وترقيتهم ونقلهم وتأديبهم بناء على اقتراح مجلس خاص يتألف من تسعة من مستشاري المجلس برئاسة رئيسه، يضـــاف إليهم اثنان من مستشاري محكمة النقض يختارهما مجلس القضاء الأعلى ووكيل وزارة العدل.

أما المحكمـــة الدستورية العليا، التي لم تظهر علـــى خريطة النظام الدستوري المصري، إلا في دستور ١٩٧١ فقد أفرد لها مشروع دستور ١٩٥٤، بابا خاصا، يضم سبع مـــواد تنظم تشكيلها واختصاصاتها، كما أضـــاف إليها في أبواب أخرى منه، اختصاصات أخرى.

وتتشكل المحكمة من تسعة قضـــاة، يختارون من أساتذة القانون ورجال الفقه الإسلامـــي الجامعيين ومن المحامين لدي محكمة النقض المتخصصين منذ عشرين عامـــا، يعـــين رئيس الجمهورية ثلاثـــة منهم، وينتخب البرلمـــان -مجتمعا بهيئة مؤتمـــر- ثلاثة آخرين، ويختار كل مـــن القضاء العالي والقضـــاء الإداري والقضاء الشرعي، عضوا يمثله، وتنتخب المحكمة رئيسا لها من بين أعضائها، على أن تكون مـــدة العضوية اثنتى عشرة سنة، تتجدد جزئيا طبقا لنظام يفصله قانونها، ويكون انعقادها صحيحا بحضور سبعة من أعضائها.

وأناط المشروع بالمحكمة وحدها، حق إحالة أحد أعضائها إلى المعاش، أو وقفه في حالة العجز المادي عن العمل، أو الإهمال الخطير. وهي تختص وحدها بالفصل

في المنازعات الخاصة بدستورية القوانين والمراسيم التي لها قوة القانون، وفي المنازعات بين سلطات الدولة المختلفة فيما يتعلق بتطبيق الدستور، وفي تفسير النصوص الدستورية والتشريعية الخاصة بالمحاكم ومجلس الدولة، وفي أحوال تنازع الاختصاص بين جهات الاختصاص المختلفة.

وأهم ما جاء به مشروع الدستور، فيما يتعلق باختصاصات هذه المحكمة، هو أنه أجاز في (المادة١٨٨) منه للسلطات وللأفراد رفع المنازعات إليها.

كما أضاف إلى سلطات المحكمة الدستورية كذلك، ثلاثة اختصاصات بالغة الأهمية والخطورة فيما يتعلق بضبط العلاقة بين السلطات، وبالرقابة القضائية عليها، إذ أناط بها محاكمة رئيس الجمهورية ومحاكمة الوزراء، وإن كان قد اشترط في هاتين الحالتين أن ينضم إلى أعضائها التسعة، ستة أعضاء ينتخبهم البرلمان مجتمعا في هيئة مؤتمر في بداية كل فصل تشريعي من غير أعضاء البرلمان بشرط أن تتوافر فيهم شروط العضوية لمجلس الشيوخ.

وفي هذا السياق نص المشروع على أن يكون اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى أو انتهاك حرية الدستور أو استغلال النفوذ أو أية جريمة أخرى مخلة بالشرف بقرار من أحد مجلسي البرلمان يصدر بأغلبية أعضائه، فإذا أدانته المحكمة أعفى من منصبه، مع عدم الإخلال بالعقوبات الأخرى.

أما بالنسبة للوزراء، فقد منح الدستور، حق اتهامهم، لكل من مجلسي البرلمان، من تلقاء نفسه، أو بناء على طلب النائب العام، إذا ما ارتكب أحدهم جريمة بسبب تأدية وظيفته.. ونص على وقف الوزير المتهم عن العمل إلى أن يقضي في أمره، وعلى ألا تحول استقالته من إقامة الدعوى عليه، ويطبق عليهم قانون العقوبات في الجرائم المنصوص عليها فيه، على أن يبين في قانون خاص أحوال مسئولية الوزراء التي لم يتناولها قانون العقوبات، ومنح حق العفو عن الوزير الذي تحكم المحكمة الدستورية العليا بإدانته، لمجلسي البرلمان وحدهما.

وأناط الدستور بالمحكمة الدستورية العليا وحدها، الفصل في الطعون الخاصة بالأحزاب والجماعات السياسية، في حالة نشوء خلاف حول خروجها عن الشروط العامة التي حددوها لتأسيسها، وهي أن تقوم على أسس ديمقراطية دستورية، وعلى الشورى وحرية الرأي وفي حدود أهداف وطنية بعيدة عن أي نفوذ أجنبي.

أما الاختصاص الثالث والمهم، الذي أناطه الدستور بالمحكمة الدستورية العليا، فضلا عن اختصاصاتها المعروفة، فهو اختصاصها وحدها بالفصل في صحة عضوية البرلمان وفي إسقاط العضوية عنهم، إذ نص في المادة ٧٠ منه على أنه "لا

يجوز إبطال انتخاب أو تعيين أحد أعضاء البرلمان أو إسقاط عضويته إلا بحكم من المحكمة الدستورية العليا"، ليحول بذلك بين الأغلبية البرلمانية، وبين استغلال أغلبيتها لإسقاط العضوية عن النواب المعارضين.

ولأن رئيس الجمهورية -طبقا لمشروع دستور ١٩٥٤- يحوز سلطة السيادة فقط، من دون سلطة الحكم، فقد نص الدستور على أن ينتخبه أعضاء البرلمان منضما إليهم أعضاء الهيئات المحلية العاملون يوم انتهاء مدة الرئيس السابق" (المادة ٩١).

وأخذ المشروع بفكرة قيام السلطة التشريعية على مجلسين، هما مجلس النواب ومجلس الشيوخ.. ويتكون الأول من ٢٧٠ عضوا، ومدته أربع سنوات، ويتكون الثاني من ١٥٠ عضوا ينتخب ٩٠ منهم بالاقتراع الحر المباشر، وينتخب ثلاثون منهم عن طريق التجمعات التي تضم المشتغلين بشتى المهن التي تقوم عليها مصالح البلاد الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وهي كما حددها المشروع النقابات واتحادات نقابات العمال والغرف والجمعيات والهيئات التي تنظم المشتغلين بالزراعة والصناعة والتجارة والتعليم والمهن الحرة، وترك لقانون الانتخاب مهمة تحديد هذه الهيئات والعدد الذي يخصص لكل منها والإجراءات التي تتبع في انتخاب هؤلاء الأعضاء. ويعين رئيس الجمهورية الثلثين الآخرين من بين فئات حددها الدستور، على أن يكون من بينهم رؤساء الجمهورية السابقون.

وساوى الدستور بين المجلسين في حق إقرار القوانين، لكنه أناط بمجلس النواب وحده، حق اقتراح إنشاء الضرائب أو زيادتها، وأعطاه الحق في مناقشة الميزانية أولا، وكذلك في مناقشة القوانين الخاصة بالضرائب، وفي سحب الثقة من الحكومة، كما أن حق رئيس الجمهورية في الحل، يقتصر على مجلس النواب وحده.

ويلاحظ الدكتور "طعيمة الجرف"، أن مشروع دستور ١٩٥٤، كفل ثلاث ضمانات حتي يستقيم أمر النظام البرلماني، وحتى تتوازن العلاقة بين السلطات.

الأولي: أنه ضمن للسلطة التنفيذية قدرا من الاستقلال، فأحاط حق نزع الثقة من الوزراء بقيود وأوضاع، لا تجعل مركز الحكومة مزعزعا، حتى تقوي على احتمال مسئولياتها، فطلب طرح عدم الثقة بالوزارة لابد أن يقدمه ١٠٪ من النواب، ولا يناقش إلا بعد أسبوع على عرضه، ولا يقترع عليه علنا. إلا بعد انتهاء المناقشة بثلاثة أيام، ما لم يطلب رئيس الوزراء غير ذلك.

الثانية: وفي مقابل هذه الضمانة التي منحها للسلطة التنفيذية، فقد كفل المشروع للسلطة التشريعية درجة من الاستقرار تحصنها ضد العصف بها، فقيد

حق رئيس الجمهورية في استخدام سلطته لحل المجلس، بالنص على أن يصحب ذلك تأليف وزارة مؤقتة ومحايدة برئاسة رئيس مجلس الشيوخ تقوم بإجراء الانتخابات، وتطرح الوزارة الجديدة التي تتشكل نتيجة لتلك الانتخابات الثقة بها في أول اجتماع لمجلس النواب الجديد، الذي يتوجب أن يجتمع في موعد لا يتجاوز شهرين من صدور قرار الحل.

الثالثة: هي الرقابة القضائية الصارمة التي فرضها الدستور على دستورية ما تصدره السلطة التشريعية من قوانين، وعلى شرعية القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية.

ثالثًا: مشروع دستور ١٩٥٤ يضمن الحقوق الاجتماعية للمواطنين

وفضلا عن ذلك، فإن مشروع دستور ١٩٥٤، قد تضمن نصوصا، وصفها د. مصطفي أبو زيد فهمي بأنها ذات صبغة اشتراكية واضحة، ووضع على عاتق الدولة واجب القيام بكثير من الالتزامات، رصد من بينها، أنه قد أوجب على الدولة أن تكفل الحرية والطمأنينة وتكافؤ الفرص لجميع المواطنين (مادة٤)، وأن تنظم اقتصاد الدولة وفقا لخطوط مرسومة تقوم على مبادئ العدالة الاجتماعية، وتهدف إلى تنمية الإنتاج ورفع مستوي المعيشة (مادة٣٦)، وأوجب عليها أن تيسر للمواطنين جميعا مستوى لائقا من المعيشة أساسه تهيئة الغذاء والمسكن والخدمات الصحية والثقافية والاجتماعية، وأوجب عليها أن تيسر ذلك في حالات البطالة والمرض والشيخوخة والعجز وتؤمنه لضحايا الحرب والكوارث العامة ومن يعولون من أسرهم (مادة٣٨).

وقرر المشروع -طبقا لما رصده "أبو زيد"- أن العمل حق تعني الدولة بتوفيره لجميع المواطنين القادرين، ويكفل القانون شروطه العادلة على أساس تكافؤ الفرص (مادة٤٠) وأن على القانون أن ينظم العلاقة بين العمال وأصحاب الأعمال على أسس اقتصادية تتفق وقواعد العدالة الاجتماعية ويحدد ساعات العمل وينظم تقدير الأجور العادلة، ويكفل صحة العمال وتأمينهم من الأخطار وينظم حق العامل في الراحة الأسبوعية وفي الإجازات السنوية بأجر (مادة٤١). كما أوضح أن العدالة الاجتماعية يجب أن تكون أساس الضرائب وغيرها من التكاليف المالية العامة، وأوجب إعفاء الطبقات الفقيرة من الضرائب إلى الحد الأدني الضروري للمعيشة

(مادة ٤٦).

وفضلا عما رصده "أبو زيد" من ملامح "ذات صبغة اشتراكية" في مشروع دستور ١٩٥٤، فقد تضمن النص موادا أخرى، تندمج في السياق نفسه، فمع أن المشروع يصون الملكية الخاصة إلا أنه يحتفظ "بألا يضر النشاط الاقتصادي الحر بمنفعة اجتماعية، أو يخل بأمن الناس أو يعتدي على حرمتهم أو كرامتهم" (مادة٣٥). وعلى أن يرعي القانون أداء وظيفتها الاجتماعية (مادة٣٢) كما ينص على أن يكفل القانون التوافق بين النشاط الاقتصادي العام والنشاط الحر تحقيقا للأهداف الاجتماعية ورخاء الشعب، ويكفل للعاملين نصيبا من ثمرات إنتاجهم يتناسب والعمل الذي يؤدونه (مادة ٣٧). وعلى أن يضمن القانون للعامل التعويض الملائم عند ترك الخدمة أو الفصل، ويحدد وسائل حمايته من الفصل غير القانوني (مادة٤٢).

وفضلا عن أنه يكفل للعمال حق إنشاء النقابات (مادة٤٥)، فهو ينيط بالدولة مهمة "إنشاء المنظمات التي تيسر للمرأة التوفيق بين العمل وبين واجباتها في الأسرة، وحماية النشء من الاستغلال ومن الإهمال الأدبي والجسماني والروحي".

بل إن بعض مواد دستور ١٩٥٤، تبدو أكثر اشتراكية وأحكم صياغة من بعض مواد الدساتير التي صدرت في ظل ثورة يوليو ومن بينها الدستور القائم.

فالمادة ٤٥ من دستور (١٩٥٦) تنص على أن "ينظم القانون العلاقات بين العمال وأصحاب الأعمال على أسس اقتصادية مع مراعاة قواعد العدالة الاجتماعية"، بينما المادة ٤١ من دستور (١٩٥٤) المناظرة لها كانت تضيف إلى هذا النص تفصيلا مهما، ينيط بهذا القانون نفسه "تحديد ساعات العمل وتنظيم تقدير الأجور العادلة، وكفالة صحة العمال وتأمينهم من الأخطار، وتنظيم حقهم في الراحة الأسبوعية وفي الإجازات السنوية بأجر".

والمادة١٠ من دستور ١٩٥٦ تنص على أن يكفل القانون "التوافق بين النشاط الاقتصادي العام والنشاط الاقتصادي الخاص، تحقيقا للأهداف الاجتماعية و"رخاء الشعب"، شاطبة بذلك على ذيل المادة٣٧ المناظرة لها في مشروع دستور ١٩٥٤، وكانت تمنح العمال مكاسب اشتراكية أفضل فنصت على أن يكفل القانون لهم - كذلك- "نصيبا في ثمرات إنتاجهم يتناسب والعمل الذي يؤدونه".

وحرص مشرع دستور ١٩٥٤، على أن يكفل للعمال حقوقا ديمقراطية لم يكفلها لهم دستور الثوار، الذي ألغي المادة ٤٤ من مشروع دستور ١٩٥٤، وكانت تنص على أن "تشرف على شئون العمال لجان دائمة قوامها العمال وأصحاب الأعمال ورجال الإدارة والقضاء، تتولي بحث مشاكل العمال والتوفيق بينهم وبين أصحاب

الأعمال"، وكفل ذيل هذه المادة للعمال "حق الإضراب عن العمل في حدود القانون"، وهو حق صادره دستور ١٩٥٦ ولا يزال مصادرا إلى اليوم.

رابعًا: مشروع دستور ١٩٥٤ يحيط الحريات الفردية والعامة بسياج من الضمانات الدستورية

وتنطبق القاعدة ذاتها على ما يتضمنه مشروع دستور ١٩٥٤ من ضمانات للحريات الفردية والعامة، فهو لا يكتفي في المادة الخاصة بالمساواة بين المصريين في الحقوق والواجبات العامة، بأن يحظر التمييز بينهم بسبب الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة، لكنه يضيف إلى ذلك نصا بالغ التفصيل وبالغ الدلالة كذلك، هو "حظر التمييز بينهم، بسبب الآراء السياسية أو الاجتماعية".

وهو لا يكتفي بحظر إبعاد المصري عن بلاده، أو منعه من العودة إليها، بل يحظر كذلك منعه من مغادرة البلاد إلاّ في أحوال الضرورة التي يبينها القانون (مادة٧) ويحظر إلزامه بالإقامة في مكان معين إلا بحكم من القاضي، أو في الأحوال التي تحددها قوانين الصحة العامة، وفي كل الأحوال ينص بحسم - على ألا يكون حظر الإقامة أو تحديدها لأسباب سياسية (مادة٨).

والمشروع يضع شروطا دقيقة للقبض على المواطنين أو حبسهم في غير حالات التلبس، منها ضرورة إخطار المقبوض عليه كتابة بأسباب القبض عليه خلال ١٢ ساعة، وأن يقدم إلى القاضي خلال ٢٤ ساعة من وقت القبض عليه.. وينيط بالقانون، وضع إجراءات تكفل سرعة الفصل في التظلم القضائي من الحبس وتحديد حد أقصى للحبس الاحتياطي (مادة١٥).

ويضيف إلى المادة التقليدية الخاصة بشخصية العقوبة تفصيلا لافتا للنظر، فينص على ألا تتجاوز العقوبة شخص المسجون (مادة٢١ و٢٢)، ويضمن حرمة المساكن، فيحظر دخولها ليلا إلا بأمر من السلطة القضائية "يحدد مكان التفتيش وموضوعه". (مادة٢٣)، كما يضمن حرية المراسلات البريدية والبرقية والتليفونية وغيرها ويحظر تقييدها أو الرقابة عليها "إلا بقرار مسبب من القاضي وبضمانات يحددها القانون" (مادة٢٤).

ولم يكتف المشروع بكل هذه الضمانات، بل ونص كذلك، على "حق كل من يعاقب بحكم جنائي نهائي، ثبت خطؤه، في أن يحصل على تعويض من الدولة" (مادة٢٥).

وفي مجال الحقوق والحريات العامة، كفل المشروع للمصريين جميعا الحق في الجنسية ونص على عدم جواز إسقاطها عن مصري (ماد٢) والحق في الانتخاب بما في ذلك النساء (مادة٥) والحق في حرية الاعتقاد باعتبارها حرية مطلقة، (مادة١١) وحق الالتجاء للقضاء باعتباره حقاً لا يجوز تعطيله (مادة١٢) والحق في الدفاع، أصالة أو وكالة، في جميع مراحل التحقيق والدعوى وأمام جميع المحاكم وفي المحاكمات التأديبية والإدارية (مادة١٢) كما نص على ألا تتجاوز العقوبة شخص المعاقب وحقوقه" (المادة١٧).

وكأن الذين وضعوا مشروع دستور ١٩٥٤، كانوا يتنبأون بما سوف يحدث بعد ذلك حين وضعوا هذه النصوص، وحين حرصوا أيضا على أن ينص في الدستور على عدم جواز فرض السرية على التحقيق في الجنايات إلا على سبيل الاستثناء وبشرط ألا تمس حق المتهم أو المدعي بالحق المدني أو المحامين عنهما في حضور التحقيق (مادة١٩)، وعلى أن يحظر صراحة، محاكمة أحد إلا أمام القضاء العادي، ويحظر صراحة كل محاكمة أمام محاكم خاصة أو استثنائية، وعلى أن تحظر محاكمة المدنيين أمام محاكم عسكرية.

وفضلا عن النص على حظر إيذاء المتهم جسمانيا أو معنويا، وعلى معاقبة المسئول عن ذلك، فقد نص المشروع كذلك على النص بأن يكون السجن دار تأديب وإصلاح، وأن يحظر فيه ما يتنافى مع الإنسانية أو يعرض الصحة للخطر (مادة٢١ و٢٢).

ولم يكفل المشروع فقط حرية الرأي والبحث العلمي، ويضمن الحق في التعبير بالقول والكتابة والتصوير والإذاعة (مادة ٢٥)، أو يضمن حرية الصحافة، بل وكفل كذلك حرية الطباعة، وبصراحة لا تحتمل اللبس، وبتفصيل مقصود -استرشادا بما جرى قبل ذلك، وتخوفا مما كان واضعو المشروع يتوقعون أن يجري- نص على أنه "لا يجوز تقييد إصدار الصحف والمطبوعات بترخيص -أي أن تصدر بمجرد الإخطار- وعلى عدم جواز فرض الرقابة عليها، أو وقفها أو إلغائها أو مصادرتها بالطريق الإداري (مادة٢٦).

ثم إنه فضلا عن ذلك كله، نص على أن "ينظم القانون تعادل حقوق الجماعات السياسية في الانتفاع بالإذاعة وغيرها من وسائل النشر التي تتولاها الدولة أو ترعاها".

وأكد المشروع في (المادة٢٩) منه، حق المصريين جميعا في الاجتماع في هدوء غير حاملين سلاحا. وحظر على رجال البوليس أن يحضروا اجتماعهم، ولم يشترط

ضــرورة إخطار الشرطة مقدما، بموعد الاجتمــاع إلا بالنسبة للاجتماعات العامة، وأضــاف في نهايــة المادة، نصا صريحا لم يرد في أي دستــور قبله أو بعده يكفل للمصريين "حق الاشتراك في المواكب العامة والمظاهرات في حدود القانون".

وتلفــت المادة الخاصة بحرية تشكيل الأحزاب النظر، بدقة صياغتها وتفصيلها، وبأنها تــكاد تكون معارضة صريحــة، لأول قانون صدر في عهــد الثورة بتنظيم الأحــزاب السياسية، وهو القانون الذي انتقلــت أسسه فيما بعد إلى قانون الأحزاب المعمــول به اليوم، واللذان يستهدفان حصار الحــق في تشكيل الأحزاب وإخضاعه لهيمنــة السلطة التنفيذية، لكي تتحكم في اختيــار معارضيها طبقا للمقاس الذي تريده.

وتنصــ المادة التي وردت في مشروع دستــور ١٩٥٤، على أن "للمصريين دون سابق إخطار أو استئذان حق تأليف الجمعيات والأحزاب، مادامت الغايات والوسائل سلمية، وينظم القانون قيام الأحزاب والجماعات السياسية على الأسس الديمقراطية والدستورية، وعلى الشورى وحرية الرأي في حدود أهداف وطنية بعيدة عن أي نفوذ أجنبي (مادة٣٠).

وهو النص نفسه تقريبا الذي ورد بشأن النقابات (مادة٤٥) الذي اعتبر المشروع تشكيلها حقا مكفولا في حدود أهداف وطنية بعيدة عن أي نفوذ أجنبي.

وحرصــ مشروع دستور ١٩٥٤ فضلا عن ذلــك كله، على أن يحيط كل الحريات الفردية والعامة بثلاث ضمانات أساسية، الأولى: ضمانة تشريعية، تثبت أن واضعيه كانوا يتنبأون بأن أياما سوداء ستأتي، يستغل فيها القانون لتعطيل مواد الدستور، وتهــدر القوانين التي تصــدر لتنظيم ممارسة أي حق من الحقــوق العامة، كحرية الصحافة وحق تشكيل الأحزاب، فنص في (المادة٤٩) منه، على أنه في الأحوال التي يجيز فيها الدستور للمشرّع تحديد حق من الحقوق العامة الواردة في الباب الثاني منه، لا يترتب على هذه الإجازة المساس بأصل ذلك الحق.

أمــا الضمانة الثانيــة، فهي ضمانة قضائيــة وردت في البــاب الرابع –وهو خاص بالسلطــات– وفي الفصل الثالــث منه وهو خاص بالسلطــة القضائية إذ نصت (المادة١٢٩) منه، علــى أن يتولى النيابة العمومية، نائب عام يُندب من بين المستشاريــن بموافقة مجلس القضــاء الأعلى" ثم أضافــت: "وفي مواد الجنايات والجرائــم السياسية وجرائــم الرأي والصحافة وغيرها مــن الجرائم التي يحددها القانون يتولى التحقيق قضاة".

أمــا الضمانة الثالثة والمهمة، فهي النص في البــاب التاسع منه، الذي يتعلق

بتنقيح الدستور، على أن "الأحكام الخاصة بمبادئ الحرية والمساواة التي يكفلها الدستور وبشكل الحكومة الجمهوري النيابي البرلماني، لا يجوز اقتراح تعديلها".

وبهذا كله أحاط مشروع دستور ١٩٥٤ الحريات والحقوق العامة والفردية بسياج قوي يحصنها ضد أي اختراق، وربما كان ذلك أحد الأسباب الرئيسية التي ألقت بالمشروع في صندوق القمامة.

خلاصة

باختصار فإن مشروع دستور ١٩٥٤، يصلح كأساس للإصلاح الدستوري الجذري للأسباب التالية:

(١) فهو ينطوي على رؤية متكاملة صاغها ممثلون للتيارات الفكرية والسياسية الرئيسية، التي لا تزال فاعلة حتى اليوم. ويتضمن الحدّ الأدنى لرؤية شاملة لقضية الإصلاح يمكن أن تحشد من حولها جبهة وطنية من الإصلاحيين المصريين، بعيدا عن التركيز على التفاصيل والإصلاحات الدستورية الجزئية التي تستهدف ترقيع الدستور القائم.

(٢) أن المشروع يعالج معظم العيوب والثغرات التي جاءت بها الدساتير التي حلّت محله، وآخرها الدستور القائم، وأدت إلى التشوهات الدستورية الراهنة، خاصة ما يتصل منها بالعلاقة بين السلطات، وبصورة أكثر تحديدا السلطات الواسعة التي أدت إلى هيمنة السلطة التنفيذية، على الدولة والمجتمع، على نحو لم يعد يتواءم مع الأوضاع المحلية والإقليمية والدولية الراهنة.

(٣) أنه ينطوي على ما يعتبره البعض مكاسب اجتماعية واقتصادية حققتها ثورة يوليو، وتضمنتها نصوص الدستور القائم، بل ويقدم مكاسب أوسع مما يرد في الدستور القائم.

(٤) أنه يضمن الحقوق والحريات الأساسية للمصريين، ويحيطها بسياج من الحماية، يحول دون إهدارها، أو التحايل للعصف بها.

(٥) أنه يتسم بدرجة عالية، من دقة الصياغة، على نحو يكفل تنفيذ نصوصه، ويسد الباب أمام أية محاولة لتفسيرها على غير ما قصد إليه المشرِّع الدستوري.

التوازن بين الحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية في دستور ١٩٥٤

حافظ أبو سعدة

الأمين العام للمنظمة المصرية لحقوق الإنسان

يعتـــبر دستور ١٩٥٤ نموذجًا لدستور يحمـــي ويصون الحقوق والحريات ويعزز مـــن مبادىء الديمقراطية وقيم حقوق الإنسان، وبرغم وضعه قبل العهدين الدوليين للحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، إلا أنه جاء مشتملًا على العديد من الحقوق والحريات الواردة في العهدين الدوليين.

أمـــا الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨ فشكل مصدراً هاماً من مصادر الإعداد لدستور ١٩٥٤، إلا أن تفصيل الحقوق والحريات وإحكام صياغتها على النحو الوارد فيـــه تجعلنا نقف مندهشين أمام هذا الإنجاز الدستوري، والذي ينبغي إعادة قراءتـــه من قبل فئات وشرائح المجتمـــع المختلفة وإخراجه من "صندوق القمامة" بهدف طرحه كدستور جديد للبلاد التي بأمس الحاجة له الآن.

لماذا الحاجة لدستور جديد؟

من ناحيـــة أولى، هناك ظـــروف سياسية واقتصادية مغايـــرة للواقع المعاش، مثـــال ذلك استبدال النظام الاقتصادي من النظـــام الاشتراكي الديمقراطي إلى نظام الســـوق الحر، وحديث الدستور عن نظام الحزب الواحد برغم انتهائها على الأقل من الناحية الشكلية، ثانياً: انتهاك عدد من النصوص الدستورية بفرض بعض القوانين الاستثنائية وفي مقدمتها قانون الطوارئ واستمرار العمل به منذ عام ١٩٨١ وحتى الآن، حتى أضحى بمثابة الدستور الحقيقي للبلاد، فضلًا عن ترسانة القوانين المقيدة للحقوق والحريات العامة ولحركة الأحزاب السياسية والنقابات المهنية والعمالية ومؤسسات المجتمع المدني، ثالثاً : نص دستور ١٩٧١ على صلاحيات واسعة لرئيس الجمهوريـــة، فمن مجموع خمس وخمسين مـــادة في الدستور تتضمن صلاحيات أو سلطات اختص رئيـــس الجمهورية بحوالي ٣٥ صلاحية بما نسبته٦٣٪ من إجمالي الصلاحيات والسلطات، مع العلم أن رئيس الجمهورية هو رئيس السلطة التنفيذية، بينما ترك للسلطة التشريعيـــة بمجلسيها (الشعب والشورى) ١٤ صلاحية، رابعًا :

غياب الدور الفعلي للسلطة التشريعية، فالمادتان ١٣٧ و١٣٨ تنصان على أن رئيس الجمهورية هو رئيس السلطة التنفيذية، وهو الذي يضع السياسة العامة للدولة بالاشتراك مع مجلس الوزراء ويشرف على تنفيذها، ولا يوجد دور للبرلمان في تشكيل الحكومة، كما أن المادة ٨١ من الدستور تنص على أن مجلس الشعب يتولى سلطة التشريع إلا أن الواقع عكس ذلك، نتيجة هيمنة السلطة التنفيذية، مما جعل الدور التشريعي بأكمله يدخل ضمن اختصاصات الحكومة أيضاً، خامسًا : مركزية لا متناهية في الحكم.

جميع هذه القضايا وغيرها، تجعل من مسألة الإصلاح الدستوري ضرورة حتمية باعتباره المدخل الرئيسي لتطوير الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية في مصر.

وهنا يمكن التمييز بين منهجين:

أولاً: منهج الحد الأقصى، ويطالب أصحاب هذا المنهج بإلغاء الدستور الحالي لعام ١٩٧١ وسن دستور جديد يهدف إلى تحقيق مبدأ الفصل والتوزان بين السلطات الثلاث، ويعزز دور السلطة التشريعية في الرقابة ومحاسبة السلطة التنفيذية، ويقلص الصلاحيات الممنوحة لرئيس الجمهورية، ويحقق اللامركزية في الحكم.

ثانياً: منهج الحد الأدنى، ويطالب أصحاب هذا المنهج بإدخال تعديلات جذرية على مواد الدستور الحالي وإلغاء البعض الآخر والإبقاء على مواد أخرى، أي "ترقيع" الثوب بدلاً من استبداله بثوب جديد، ويرى أصحاب هذا المنهج أنه يمكن البدء بانتخابات محلية نزيهة والتدرج وصولاً إلى تحقيق النزاهة في انتخابات مجلس الشعب، ثم انتخاب رئيس الدولة من بين أكثر من مرشح.

وفي خضم هذا الجدل يطرح البعض مشروع دستور ١٩٥٤ كدستور بديل للدستور الحالي لما تضمنه من مواد دستورية هامة سواء فيما يتعلق بصلاحيات رئيس الجمهورية أو العلاقة بين السلطات، والعلاقة بين الدين والدولة، والحكم المحلي، وحقوق وحريات عامة بالغة الأهمية، وهذا ما ستتناوله هذه الورقة حول " التوازن بين الحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في دستور ١٩٥٤".

الحقوق والحريات التي نص عليها دستور ١٩٥٤

يتضمن مشروع دستور ١٩٥٤ بابًا مفصلاً للحقوق والحريات العامة، ومن مجموع ٢٠٣ هي مواد الدستور، كان نصيب الحقوق والحريات (٤٨) مادة أي ما يقرب من ٢٥٪ من الدستور، توزعت هذه الحقوق ما بين حقوقا مدنية وسياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية، وكانت الغلبة للحقوق المدنية والسياسية حوالي (٢٨ مادة).

وبمراجعة دستور ١٩٥٤ نجد أن هناك حقوقاً وحريات بالغة الأهمية قد تضمنها ولعل أهمها:

أولاً: الحقوق المدنية والسياسية

أ- الحق في محاكمة عادلة ومنصفة:

"لا يحاكم أحد إلا أمام القضاء العادي، وتحظر المحاكمة أمام محاكم خاصة أو استثنائية ولا يحاكم مدني أمام المحاكم العسكرية (م ٢٠). في حين اكتفت المادة (٦٨) من الدستور الحالي بالنص على حق المواطنين بالالتجاء إلى قاضيهم الطبيعي دون النص على حظر المحاكمة أمام محاكم خاصة أو استثنائية أو عسكرية.

وشهدت فترة التسعينيات محاكمة العديد من المدنيين أمام المحاكم العسكرية والاستثنائية، ويخل مثول المدنيين أمام تلك المحاكم بمبدأ استقلال القضايا ويسلب حق المواطنين في المثول أمام قاضيهم الطبيعي، حيث يجب أن تكون محاكمة المدنيين أمام محكمة مختصة ومستقلة ومحايدة مشكلة وفقاً لأحكام القانون.

وتجرى هذه المحاكمات طبقًا لقانون الطوارىء لسنة ١٩٥٨ الذي بمقتضاه تمنح الحكومة سلطات واسعة لتعطيل الحريات الأساسية، بما في ذلك:

- إلقاء القبض على المشتبه فيهم، متى وكيفما تشاء السلطات، واعتقالهم فترات طويلة دون محاكمة.
- إحالة المدنيين إلى القضاء العسكري أو محاكم أمن الدولة الاستثنائية التي تقصر إجراءاتها إلى حد بعيد عن الوفاء بالمعايير الدولية للمحاكمة العادلة.

وتمثل إجراءات المحاكم العسكرية إهداراً للضمانات القانونية التي يتطلبها ضمان تطبيق العدالة سواء فيما يتعلق بعدم إتاحة الوقت الكافي للمتهمين لإعداد دفاعهم ولهيئة الدفاع في الإطلاع على ملفات القضايا ومناقشة المتهمتين والشهود

وحرمان المتهمين من حقهم في الاستعانة بالمحامين الذين وكلوهم، وكذلك عدم اعتداد المحاكم العسكرية بادعاءات المتهمين المتصلة بتعرضهم للتعذيب ومحاولة انتزاع الاعترافات منهم، إضافة لعدم تحقيق المحكمة في الانتهاكات التي يتعرض لها المتهمون بالسجن المودعين به كما تتعمد المحاكم العسكرية إرهاق المحامين وأسر المتهمين من حيث انعقاد الجلسات بمواقع عسكرية تبعد عن القاهرة بمسافات كبيرة، ويتعرض المحامون للتفتيش بشكل استفزازي أثناء دخولهم قاعات المحاكم.

ومن ناحية أخرى، اتسمت غالبية أحكام المحاكم العسكرية والتي رصدتها المنظمة المصرية في تقاريرها حول تلك المحاكمات بالتوسع في إصدار أحكام بالإعدام بحق المتهمين عقب إجراءات محاكمة تتسم بالتسرع، فقد باشرت المحاكم العسكرية بعض القضايا في غضون خمسة عشرة يوماً، ثم انتهت بأحكام تتضمن عقوبة الإعدام على المتهمين ·ويأتي التوسع في عقوبات الإعدام في الوقت الذي يطالب فيه المجتمع الدولي بضرورة الحد من عقوبة الإعدام تمهيدا لإلغائها.

أما المحاكم الاستثنائية فهناك محكمة أمن الدولة العليا طوارىء، فبرغم قيام الحكومة المصرية بإلغاء القانون رقم ١٠٥ الخاص بإنشاء محاكم أمن الدولة العادية، فلا تزال ساحة المحاكم الاستثنائية تشهد استمرار العمل بمحاكم أمن الدولة العليا "طوارئ" والمنشأة بموجب قانون الطوارئ. وتعد محاكم أمن الدولة طوارئ "الجنايات أو الجنح" من أخطر أنواع المحاكم الاستثنائية حيث لا يستطيع الماثلون أمامها الطعن علي الأحكام الصادرة ضدهم أمام محاكم أعلى ولا يبقي أمامهم سوى طرق الطعن الاستثنائية وهي الالتماس للحاكم العسكري بعدم التصديق على الحكم.

ومن الجدير بالذكر أنه لرئيسي الجمهورية الحق في إلغاء الإحكام الصادرة من محكمة أمن الدولة طوارئ أو تخفيض العقوبة. ولا تعد أحكام محكمة أمن الدولة طوارئ نهائية إلا بعد أن يتم التصديق عليها من قبل الحاكم العسكري أو من ينوبه.

ب- الحق في حسن معاملة السجناء وغيرهم من المحتجزين

"السجن دار تأديب وإصلاح ويحظر فيه كل ما يتنافى مع الإنسانية أو يعرض الصحة للخطر. وتعنى الدولة بمستقبل المحكوم عليهم لتيسر لهم سبل الحياة الكريمة (م٢٢). فضلاً عن النص على حظر إيذاء المتهم جسمانيًا أو معنوياً، وعلى

معاقبة المسئول عن ذلك (م٢١).ولم يكتف المشرع بذلك، بل ونص على "حق كل من يعاقب بحكم جنائي نهائي، ثبت خطؤه، في أن يحصل على تعويض من الدولة" (م٢٥).

في حين لم يفرد الدستور ١٩٧١ للسجناء والمحتجزين نصًا أو حقوقًا معينة، بل جاء ذكرهم بشكل عابر في م (٤٢) منه والتي تنص على " كل مواطن يقبض عليه أو يحبس أو تقيد حريته بأي قيد تجب معاملته بما يحفظ عليه كرامة الإنسان، ولا يجوز إيذاؤه بدنيا أو معنويا، كما لا يجوز حجزه أو حبسه في غير الأماكن الخاضعة للقوانين الصادرة بتنظيم السجون.

وكل قول يثبت أنه صدر من مواطن تحت وطأة شئ مما تقدم أو التهديد بشئ منه يهدر ولا يعول عليه"، في إشارة إلى أن السجناء والسجون يحكمهم قانون خاص (القانون ٣٩٦ لسنة ١٩٥٦).

ج-الحق في تكوين الجمعيات والأحزاب والنقابات

"للمصريين دون سابق إخطار أو استئذان حق تأليف الجمعيات والأحزاب مادامت الغايات والوسائل سلمية. وينظم القانون قيام الأحزاب والجماعات السياسية على الأسس الديمقراطية الدستورية، وعلى الشورى وحرية الرأي في حدود أهداف وطنية بعيدة عن أي نفوذ أجنبي. وتختص المحكمة الدستورية بالفصل في الطعون الخاصة بالأحزاب والجماعات السياسية" (م ٣٠). وهو النص ذاته بشأن تشكيل النقابات حيث اعتبر المشروع تشكيلها حقًا مكفولاً في حدود أهداف وطنية بعيدة عن أي نفوذ أجنبي (م ٤٥).

ويتضح من النص الدستوري أنه يكفل للمواطنين حق تأليف الأحزاب، بل ودون سابق إخطار، أما دستور ١٩٧١ فلا يوجد نص صريح وواضح يمنح بمقتضاه للمواطنين حق تشكيل الأحزاب، بل وأن قانون الأحزاب رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ يضيق الحصار على تشكيل الأحزاب ويخضعه لهيمنة السلطة التنفيذية، وهناك أيضًا لجنة شئون الأحزاب السياسية المشكلة بموجب القانون، فهي التي توافق على قيام أو إنشاء حزب أو تعترض على تأسيسه، كما ينتمي غالبية أعضائها إلى الحزب الوطني الحاكم، مما يجعل الحزب بمثابة الخصم والحكم في آن واحد، كما من الواضح من سياساتها منذ عام ١٩٧٧ أنها مجرد لجنة للرفض والاعتراض على تأسيس أحزاب جديدة تحت ذريعة عدم التميز.

أما بالنسبة للجمعيات فبرغم نص دستور ١٩٧١ في مادته ٥٥ على حق

المواطنين في تكوين الجمعيات، إلا أن القوانين المنظمة لهذا الحق وآخرها القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ تدخل لإهدار هذا الحق ومصادرته مخالفًا للأصول الدستورية وما نصت عليه أحكام المحكمة العليا والتي قضت في هذا الصدد:

" وحيث إن دور المشرع في الدول الديمقراطية التي تحترم دساتيرها في نطاق الحقوق والحريات العامة، يقف عند حد التنظيم ولا يجاوزه إلى الحظر أو إهدار أو مصادرة الحق، كما لا يجوز اتخاذ تنظيم الحقوق والحريات العامة كوسيلة للنيل منها، أو حرمان شخص، أو طائفة من حق، أو حرية قررها الدستور، فإن فعل المشرع ذلك، فإنه يكون قد صادر حقًا أو حرية كفلها الدستور، ويكون القانون متعارضاً مع قاعدة تسمو عليه واردة في الدستور ١ ".

د- الحق في الحرية والأمان الشخصي

"لا يجوز مراقبة أحد أو تعقبه إلا بأمر مسبب من السلطة القضائية" (م ١٤).

"لا يجوز القبض على أحد أو حبسه في غير حالة التلبس إلا بأمر من السلطة القضائية.

ويجوز لمأمور الضبط القضائي حالة الاستعجال والضرورة التي يبينها القانون أن يقبض على من يتهم بارتكاب جناية أو جنحة. ويجب في جميع الحالات إخطار المقبوض عليه كتابة بأسباب القبض خلال اثنتي عشرة ساعة وأن يقدم إلى القاضي خلال أربع وعشرين ساعة من وقت القبض عليه.

وينظم القانون وسائل تظلم المقبوض عليه أو المحبوس أو غيرهما ويضع الإجراءات الكفيلة بسرعة الفصل قضائياً في هذا التظلم، وكذلك يبين الحد الأقصى للحبس الاحتياطي" (م ١٥).

أما الآن، فبرغم كفالة الدستور للحق في الحرية والأمان الشخصي إلا أن المشرع لم يضع الضمانات الكافية أو العقوبات الصارمة لانتهاك هذا الحق، بل وانتقص من الضمانات المكفولة لفئة من الأفراد المنسوب إليهم ارتكاب جرائم مخلة بأمن الدولة، فتحت ستار حماية أمن الدولة وأمنها أهدرت أي ضمانات مكفولة بموجب القوانين لهؤلاء الأفراد.

بل وإن المشرع في المادة ٢٨٠ عقوبات نص على عقوبة هزيلة في القبض على الشخص أو حبسه أو احتجازه بدون أمر أحد الحكام المختصين بذلك وفي غير الأحوال التي تصرح بها القوانين واللوائح بالقبض على ذوي الشبهة وهي عقوبة الحبس أو الغرامة التي لا تتجاوز مائتي جنيه ولم يفرق المشرع بين القبض أو

الحبس أو الحجز الذي يقع من فرد على فرد أو من ممثلي السلطة على فرد؛ إذ جعل الفعل والعقاب الهزيل واحدا٢.

ثانياً: الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

تميز مشروع دستور ١٩٥٤ بإحكام صياغته فيما يتعلق بهذه الحقوق على نحو يجعلها واجبة الإلزام من الناحية الفعلية وليست مجرد نصوص شكلية، ومن أمثلة ذلك :

"بين القانون التعويض الملائم عند ترك العامل الخدمة أو فصله ووسائل حمايته من الفصل غير القانوني"(م ٤٢).

في حين أن الدستور ١٩٧١ لم يشر من قريب أو بعيد لحق العامل في الحصول على تعويض في حالة تركه لعمله أو فصله منه، وكذلك لم يوضح سبل حمايته في حالة الفصل غير القانوني، بل وأن قانون العمل الموحد رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣ يسلب العمال العديد من حقوقهم المكتسبة، وتجريدهم من الحماية، وإخضاعهم لقرارات أصحاب الأعمال في مختلف مجالات تنظيم العمل، خاصة فيما يتعلق باستمرارية عقود العمل، وإطلاق حرية فصل العمال، وتجريدهم من أي ضمانات ضد الفصل، وأيضًا ما يتعلق بحق العمال في الأجازات، وتحديد الأجور، وتمثيل العمال في المجلس الأعلى للأجور، وإطلاق حرية العمال في الإضرابات السلمية للمطالبة بحقوقهم.

"تشرف على شئون العمال لجان دائمة قوامها العمال وأصحاب الأعمال ورجال الإدارة والقضاء. وتتولى هذه اللجان بحث مشاكل العمال والتوفيق بينهم وبين أصحاب الأعمال. والإضراب جائز في حدود القانون" (م ٤٤).

لم يتطرق دستور ١٩٧١ إلى أية أمور تفصيلية خاصة بتنظيم شئون العمال، وفي حين أن مشروع دستور ١٩٥٤ أجاز للعمال الإضراب في حدود القانون، سلب قانون العمل الموحد لسنة ٢٠٠٣ العاملين حقهم في الإضراب وقصره بشرط موافقة ثلث أعضاء مجلس النقابة العامة، وفي حالة الموافقة يجب أن تحدد مدة الإضراب في الإخطار.

"العدالة الاجتماعية أساس الضرائب وغيرها من التكاليف المالية العامة، وتعفى الطبقات الفقيرة من الضرائب إلى الحد الأدنى الضروري للمعيشة وذلك على

الوجه المبين بالقانون"(م ٤٦). ويتضح من هذا النص أنه تم إعفاء الطبقات الفقيرة مــن الضرائب، في حين جاء نص المادة (٣٨) مــن دستور ١٩٧١ عامًا وغير مفصل بنصه على "يقوم النظام الضريبي على العدالة الاجتماعية".

"ينظم القانون العمل للنساء والأحـداث. وتعنى الدولة بإنشاء المنظمات التي تيسـر للمرأة التوفيق بين العمـل وبين واجباتها في الأسرة، كما تحمي النشء من الاستغـلال وتقيه الإهمال الأدبي والجسماني والروحي" (م ٤٣). في حين أن مشروع دستــور ١٩٥٤ أحال للقانون تنظيم العمل للنساء والأحداث، لم يشر دستور ١٩٧١، إلى هــذا الأمر مكتفياً بنصه على " تكفل الدولــة التوفيق بين واجبات المرأة نحو الأســرة وعملها فى المجتمــع، ومساواتها بالرجل في ميادين الحيــاة السياسية والاجتماعيــة والثقافية والاقتصادية، دون إخلال بأحكام الشريعة الإسلامية". هذا بالنسبة للمرأة، أما الأحداث فلا يوجد نص دستوري خاص بهم.

وهناك حقــوق تضمنها دستــور ١٩٧١، ولكن دستــور ١٩٥٤ كان أكثر إنصافًا وتنظيمًا لها أهمها:

-حريــة الصحافة : إذ تنص م (٤٨) مــن الدستور الحالي على "حرية الصحافة والطباعة والنشر ووسائل الإعلام مكفولة، والرقابة على الصحف محظورة وإنذارها أو وقفهــا أو إلغاؤهــا بالطريــق الإداري محظور، ويجوز استثنــاء في حالة إعلان الطــوارئ أو زمن الحرب أن يفرض على الصحف والمطبوعات ووسائل الإعلام رقابة محــددة في الأمور التي تتصل بالسلامة العامة أو أغراض الأمن القومي، وذلك كله وفقا للقانون".

أمــا م (٢٦) من دستور ١٩٥٤ فتنصــ على " حرية الصحافة والطباعة مكفولة. ولا يجوز تقييد إصدار الصحف والمطبوعات بترخيص ولا فرض رقابة عليها. وإنذار الصحــف أو وقفها أو إلغاؤها أو مصادرتها بالطريق الإداري محظور". بل وأنه نص على أن "ينظــم القانون تعادل حقوق الجماعات السياســة في الانتفاع بالإذاعة وغيرها من وسائل النشر التي تتولاها الدولة أو ترعاها".

ويتضــح من نص المادة ٤٨ من دستور ١٩٧١ أنه أجاز في حالة إعلان الطوارئ أو زمن الحــرب فرض الرقابة على الصحف والمطبوعات ووسائل الإعلام في الأمور التــي تتصل بالسلامة العامة أو أغراض الأمن القومي، دون تحديد ماهية المقصود بــ" السلامة العامة أو أغراض الأمن القومي"، بل وفوض أمر رئيس الجمهورية رقم ٤ لسنة ١٩٨٢ وزير الداخلية في اتخاذ التدابير المنصوص عليها في المادة (٣) من

القانــون ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ بشأن حالة الطوارىء ومنهـا " الأمر بمراقبة الرسائل والصحف والنشرات والمطبوعات والمحررات والرسوم وكافة وسائل التعبير والدعاية والإعــلان قبل نشرهــا وضبطها ومصادرتها وتعطيلها وإغــلاق أماكن طبعها". بل تجرى مصادرة حرية الأفراد الطبيعيين في إصدار الصحف وتملكها بمقتضى القانون رقــم ٩٦ لسنه ١٩٩٦ بشــأن سلطة الصحافة وقصر ذلك علــى الأحزاب السياسية والأشخاص الاعتبارية العامة والخاصة.

بل واشترط القانون رقــم ٩٦ لسنه ١٩٩٦ في الصحف التي تصدرها الأشخاص الاعتباريـــة الخاصة فيما عدا الأحزاب السياسيـــة والنقابات والاتحاديات أن تتخذ شـــكل تعاونيات أو شركات مساهمة، على أن تكــون الأسهم جميعها في الحالتين أسهم اسميه مملوكة للمصريين وحدهم.

بل تعـددت وتنوعت التشريعات التي تؤثم الأفعال التي تعتبر من جرائم الرأي والتعبير والتي قد تنتهي بالساهي أو الناسي إلى السجن إلى الدرجة التي ابتدع معها المشــرع مسئولية أخرى عن جرائم الرأي بخـــلاف المسئولية الجنائية والمسئولية التأديبية وهي المسئولية السياسية والتي وردت بالقانون (٩٥) لسنة ١٩٨٠ بشأن حمايـــة القيم من العيــب والتي تصل عقوبتها إلى العــزل السياسي والحرمان من مباشرة الحقوق السياسية لمدة قد تصل إلى خمس سنوات.

- حرمـــة المنازل: إذ تنص م (٤٤) من الدستور الحـــالي على " للمساكن حرمة فــلا يجوز دخولها ولا تفتيشها إلا بأمر قضائـــي مسبب وفقاً لأحكام القانون". في حـــين نصت المادة (٢٣) من دستور ١٩٥٤ على " للمنازل حرمة، ولا يجوز مراقبتها أو دخولهـــا للتفتيش أو الضبـــط أو غيرها إلا بأمر مسبب مـــن السلطة القضائية يحدد مكان التفتيشـــ وموضوعه، على أن يكون دخولها بعد استئذان من فيها، ولا يجـــوز دخولها ليلاً إلا بإذن القاضي. وذلك كله في غير أحوال التلبس والاستغاثة". ويتضـــح من هذا النص أن حرمة المنازل مصانة نهاراً وليلاً، إذ لا يجوز دخولها إلا بعـــد استئذان من فيها، بل ولا يجوز دخولهـــا ليلاً إلا بأمر من القضاء وفي حالتي التلبس والاستغاثة فقط، ولكن من الملاحظ الآن أن أغلب عمليات المداهمة والتفتيش للمنازل تجرى ليلاً بل ودون إذن.

-حريـــة الاعتقـــاد : إذ تنص المادة (٤٦) من دستـــور ١٩٧١ على " تكفل الدولة حرية العقيـــدة وحرية ممارسة الشعائر الدينية". في حـــين كانت المادة (١١) من دستور ١٩٥٤ أكثر تفصيـــلاً ووضوحًا بنصها على " حرية الاعتقاد مطلقة، وتحمي

الدولــة حرية القيام بشعائــر الأديان والعقائد طبقًا للعـــادات المرعية في الديار المصرية، على ألا يخل ذلك بالنظام العام أو ينافي الآداب".

– الحق في العمل: إذ تنص المادة (١٣)من الدستور الحالي على" العمل حق وواجب وشــرف تكفله الدولة، ويكون العاملون الممتازون محل تقدير الدولة والمجتمع. ولا يجــوز فرضــ أي عمل جبراً على المواطنين إلا بمقتضى قانـــون ولأداء خدمة عامة وبمقابل عادل". ولم يأت الحق في العمل تحت باب " الحقوق والحريات العامة" في دستور ١٩٧١، بل جاء مندرجًــا تحت الباب الثاني " المقومات الأساسية للمجتمع "، أمــا في دستور ١٩٥٤ فخصصت المادة (٤٠) مــن الباب الثاني الخاص بالحقوق والحريات العامة للحق في العمــل بالنص على "العمل حق تعنى الدولة بتوفيره لجميع المواطنين القادرين ويكفل القانون شروطه العادلة على أساس تكافؤ الفرص. ولــكل فرد حرية اختيار مهنته، ولا يجوز أن يضار شخص في عمله بسبب أصله أو رأيه أو عقيدته ".

بل ونظمت المادة (٤١) العلاقة بين العمال وأصحاب الأعمال بالنص على "ينظم القانـــون العلاقات بين العمال وأصحاب الأعمال على أسس اقتصادية تتفق وقواعد العدالة الاجتماعية ويحدد ساعات العمل وينظم تقدير الأجور العادلة ويكفل صحة العمال وتأمينهم من الأخطار وينظم حق العامل في الراحة الأسبوعية وفي الأجازات السنوية بأجر".

–المساواة بين المصريين في الحقوق والواجبات العامة، إذ يحظر مشروع دستور ١٩٥٤ التمييـــز بينهم بسبب الآراء السياســـة أو الاجتماعية، وهو ما لم تتضمنه دساتير سابقة على مشروع دستور ١٩٥٤ أو لاحقة له، إذ تكتفي هذه الدساتير بالنص على " المواطنون لدى القانون سواء، وهم متساوون فى الحقوق والواجبات العامة، لا تمييز بينهم فى ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة".

و يتضـــح مما سبق مدى أهميـــة مشروع دستور ١٩٥٤ لمــا تضمنه من حقوق وحريـــات عامة بالغة الأهمية، كمــا أن هذا الدستور أحـــال تنظيم بعض الحقوق الـــواردة فيه للقانـــون إلا أنه في نفس الوقت أحاط هـــذه الحقوق بسياج تشريعي يضمـــن عدم استغلال القانون لتعطيل مـــواد الدستور، إذ تنص المادة ٤٩ منه على "في الأحـــوال التي يجيز فيها هذا الدستـــور للمشرع تحديد حق من الحقوق العامة الـــواردة في هذا الباب أو تنظيمه لا يترتب على هـــذه الإجازة المساس بأصل ذلك الحق أو تعطيل نفاذه".

في حـين أن دستـور ١٩٧١ أحال تنظيم العديد من الحقـوق والحريات الواردة فيـه للنصوص القانونيـة والتي جاءت لكي تعصف بالحقـوق المنصوص عليها في الدستور وليسـ بهدف تنظيمها وكفالتها للمواطنين، فعلى سبيل المثال يعطي قانون الطوارىء لسنة ١٩٥٨ للسلطات صلاحيات واسعة لتقييد طائفة من الحقوق الأساسية للمواطنين المكفولة بمقتضى الدستور والمواثيق الدولية المعنية بحقوق الإنسـان والتـي أضحت جزءاً لا يتجزأ من قانونها الداخلـي وفقًا للمادة ١٥١ من الدستور وتشمل تلك الحقوق ما يلي :

١. الحق في المشاركة في الشئون العامة.
٢. حرية الرأي والتعبير.
٣. حرية التنقل والسفر.
٤. حق التجمع السلمي.
٥. حرمة الحياة الخاصة وسرية المراسلات.
٦. الحرية والأمان الشخصي.
٧. السلامة البدنية من التعذيب
٨. الحق في محاكمة عادلة ومنصفة أمام قضاء طبيعي ومستقل.

وفي ضوء ماسبـق، ينبغي أن يتضمن أية دستور جديـد تنظيم كامل للحقوق والحريـات يكفل لحدودهـا المشروعة ألا تتحـول إلى قيود غـير مشروعة ويكفل ضمانات ممارستها حتى تجد طريقها إلى التطبيق العملي ولا تصبح مجرد نصوص على الورق.

إصلاحات ضرورية:

ونهايـة، فإن تقييم أي مشروع لدستور جديد لا ينبغي أن يجرى على أساس ما يتضمنه من نصوص دستورية فقط، وإنما العبرة بالتطبيق والممارسة العملية، فمن الضـروري أن تصاحب عملية سن دستور جديد للبـلاد اتخاذ حزمة من الإجراءات التشريعية والسياسية الضرورية لتفعيل المواد الدستورية، ويأتي في مقدمتها إلغاء مجموعة من القوانين التي تكبل وتقيد الحقوق المنصوص عليها في الدستور–ومن أمثلة ذلـك القوانين الاستثنائية مثل قانون محكمة أمـن الدولة العليا "طوارىء" رقم ١٦٢ لسنـة ١٩٥٨ بشأن حالة الطوارىء وقانـون المحاكم العسكرية رقم ٢٥

لسنة ١٩٦٦ والمعدل بالقانون ١ لسنة ١٩٨١ وقانون حماية القيم من العيب رقم ٩٥ لسنة ١٩٨٠، وقانون محكمة الثورة لسنة ١٩٦٧، وقانون الأحزاب السياسية والصحافة والنقابات المهنية والجمعيات الأهلية وإدخال تعديلات على قانوني العقوبات والإجراءات الجنائية فيما يخص جرائم التعذيب- وسن قوانين جديدة تتماشى مع الدستور الجديد والمواثيق الدولية المعنية بحقوق الإنسان، بالإضافة إلى ما يلي:

١- إلغاء حالة الطوارئ والإفراج عن المعتقلين السياسيين، والعفو عن المسجونين السياسيين في غير قضايا العنف، وإعادة محاكمة المحكوم عليهم من المحاكم العسكرية، أمام القضاء الطبيعي، ووضع حد نهائي لممارسات التعذيب وملاحقة ومساءلة مرتكبيه.

٢- توفير ضمانات الانتخابات الحرة النزيهة وتشكيل لجنة قضائية دائمة ومتفرغة ومستقلة تختارها الجمعية العمومية لمحكمة النقض وتنفرد بإدارة الانتخابات والاستفتاءات العامة، وإلغاء جداول القيد الحالية وإنشاء جداول تتطابق مع السجل المدني، لحين الانتهاء من تعميم الرقم القومي.

٣- إطلاق حرية تشكيل الأحزاب تحت رقابة القضاء الطبيعي وحده، وأن يكون الحزب مفتوحاً لجميع المصريين، بلا تمييز بسبب الجنس أو اللون أو الدين، وأن يلتزم بقواعد العمل الديمقراطي في إطار دستور مدني،ورفع الحصار القانوني والسياسي المفروض على الأحزاب، ورفع القيود على النشاط الجماهيري السلمي بما في ذلك حق التظاهر والإضراب والاعتصام وعقد المؤتمرات وتوزيع البيانات.

٤- كفالة استقلال النقابات المهنية والعمالية والجمعيات الأهلية ومؤسسات المجتمع المدني سعياً إلى مجتمع أهلي قادر على المساهمة في بناء الديمقراطية والتقدم، وإلغاء القانون ١٠٠ لسنة ١٩٩٣ الخاص بالنقابات المهنية.

٥- إطلاق حرية إصدار الصحف وملكية وسائل الإعلام، وتحرير أجهزة الإعلام والصحافة القومية من سيطرة السلطة التنفيذية والحزب الحاكم، وإتاحة فرصة متكافئة للأحزاب والقوى السياسية وكافة الاتجاهات والتيارات الديمقراطية في طرح آرائها وأفكارها في كل أجهزة الإعلام المملوكة للشعب لحين تعديل قانون الإذاعة والتلفزيون وتحقيق استقلالها عن السلطة

التنفيذية.

٦- تأكيد الولاية العامة للقضاء بالفصل في المنازعات والخصومات كافة بما في ذلك الطعون في صحة عضوية أعضاء مجلسي الشعب والشورى.

٧- التمسك بالمواثيق والعهود والاتفاقيات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان، والتوقيع والتصديق على الإعلانات والاتفاقيات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان، وإعادة النظر في التحفظات التي أبدتها مصر على تلك المواثيق بما ينتقض من الحقوق الواردة فيها.

٨- الالتزام بمبادئ الشفافية والحكم الصالح والمحاسبية في كافة ممارسات الحكومة على مستوياتها المختلفة بدء من الحكومة المركزية وانتهاء بالإدارات المحلية. واتخاذ إجراءات فورية للإصلاح الإداري والمالي، ومقاومة الفساد والتصدي لنهب المال العام.

ونهاية، فإن أي مشروع لدستور جديد ينبغي أن يكون ديموقراطي التوجه، يطلق الحريات أمام الجميع، ويلغي القوانين الاستثنائية بدءاً من قانون الطوارئ ١٩٨١ إلى قانوني الحراسة والعيب، مرورا بإلغاء أو تعديل قوانين الأحزاب، ومباشرة الحقوق السياسية، والنقابات المهنية، والصحافة، ويعيد هيكلة السلطة على نحو يحقق التعادل بين السلطات الثلاث مع هيمنة نسبية للسلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، لتراقب أداءها وتحاسبه، ويشترك في وضع هذا الدستور كافة ألوان الطيف السياسي من أحزاب ومؤسسات المجتمع المدني وقادة الفكر والرأي عبر حوار وطني جاد وبناء بعيداً عن أية مزايدات، وبما يحقق انتقالاً ديمقراطياً للمجتمع المصري ويخرجه من النفق المظلم.

الهوامش

١- الحكم الصادر من المحكمة العليا بجلسة ٣ أبريل سنة ١٩٧٦ في الدعوى رقم ١١ لسنة ٥ ق عليا دستورية.

٢- انظر كتاب عبد الله خليل، الحقوق المدنية والسياسية في التشريع المصري من أين تبدأ المصادرة، وكيف نبدأ الإصلاح؟، المنظمة المصرية لحقوق الإنسان، ٢٠٠٤.

التوازن بين السلطات في مشروع دستور ١٩٥٤

د. عمرو الشوبكي
خبير بمركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية

أولا: السلطة التنفيذية

١- رئيس الدولة

أكـد مشروع دستور ١٩٥٤ أن رئيس الجمهورية تنتخبه بالاقتراع السري هيئة مكونة من أعضاء البرلمان منضما إليهم مندوبون يبلغ عددهم ثلاثة أمثال الأعضاء المنتخبين في المجلسين فتنتخب كل دائرة من دوائر مجلس النواب وكل دائرة من دوائر مجلس الشيوخ وكل هيئة أو نقابة ممثلة في مجلس الشيوخ ثلاثة مندوبين عنها وينظم القانون إجراءات انتخاب هذه الهيئة. [أعضاء الهيئات المحلية العاملون يوم انتهاء مدة الرئيس السابق]. وهو ما يعني أن الرئيس لا ينتخب عبر الاقتراع العام؟ كما أكد الدستور على أن لا ينتخب أحد للرئاسة أكثر من مرتين. وللرئيس حق اقتراح القوانين على أن تكون مناقشة مشروعات القوانين الخاصة بإنشاء الضرائب أو زيادتها والمداولة فيها لدى مجلس النواب أولا.

كما أكد الدستور أنه في حالة حدوث، فيما بين أدوار الانعقاد أو في فترة حل مجلس النواب، ما يوجب الإسراع إلى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير فلرئيس الجمهورية أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون. ويجب عرض هذه المراسيم على البرلمان في اجتماع يعقد في مدة أسبوعين من يوم صدورها. وإذا كان مجلس النواب منحلا وجبت دعوته. فإذا لم يدع البرلمان للاجتماع أو دعى ولم تعرض عليه هذه المراسيم في هذه المدة أو عرضت (ورفضها أحد المجلسين) وانقضى ستون يوما دون أن يقرها كل من المجلسين، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون (ويجوز في هذه الحالة بموافقة البرلمان تسوية ما ترتب على هذه المراسيم من الآثار).. [إلا إذا رأى البرلمان قبل ذلك اعتماد بقائها في الفترة السابقة مع تسوية كل ما ترتب على هذه المراسيم من الآثار بوجه آخر. وعلى كل حال لا يجوز أن تتضمن تعديل قانون الانتخاب أو إنشاء جرائم أو عقوبة جديدة.

كما أجاز الدستور لرئيس الجمهورية أن يضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما

لا يتضمن تعديلا فيها أو تعطيلا لها أو إعفاء من تنفيذها. ويجوز أن يعهد القانون إلى غـــيره بوضع هذه اللوائح. وأعطى الدستور لرئيس الجمهورية حق حل مجلس النواب. ويترتب على الأمر الصادر بحل مجلس النواب استقالة الوزارة. ويدعو رئيس الجمهوريـــة رئيس مجلس الشيوخ لتأليف وزارة محايدة لإجراء الانتخابات. وعقب إعـــلان نتيجة الانتخابات يعود رئيس مجلـــس الشيوخ إلى منصبه [لفترة جديدة] وتطـــرح الوزارة الجديدة للثقة بها في أول اجتماع لمجلس النواب الجديد. كما يولي رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء (ويعفيه) ويولي الوزراء ويعفيهم بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء.

كمـــا أن رئيســـ الجمهورية هـــو الرئيس الأعلـــى للقوات المسلحـــة وهو الذي يعلـــن الحرب ولا يكون ذلك إلا بموافقة البرلمـــان. و يتولى رئيس الجمهورية جميع سلطاتـــه بواسطة الوزراء وتوقيعاته في شئون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع عليها رئيس مجلس الـــوزراء والوزراء المختصون. (بعد موافقـــة مجلس الوزراء) وأوامره شفويـــة كانت أو كتابية لا تعفـــي الوزراء من المسئولية بحـــال. ومع ذلك يستقل رئيس الجمهورية [بعد استشارة ممثلي الجماعات السياسي].. بتولية رئيس مجلس الوزراء (أو إعفائه) وتعيين أعضاء مجلس الشيوخ الذين يكون اختيارهم عن طريق التعيين.

٢- الوزارة

مجلس الوزراء هو المهيمن على مصالح الدولة ورئيسه هو الذي يوجه السياسة العامة للوزارة. و للـــوزراء أن يحضروا أي المجلسين (النواب والشيوخ)، ويجب أن يسمعـــوا كلما طلبوا الكلام، ولهم أن يستعينـــوا بمن يرون من كبار الموظفين أو أن ينوبون عنهم. ولكل مجلس أن يحتم على الوزراء حضور جلساته، ولا يكون للوزير صوت إلا في المجلس الذي هو عضو فيه.

رئيس مجلس الـــوزراء والوزراء مسئولون متضامنـــون لدى مجلس النواب عن السياســـة العامة للـــوزارة، وكل منهم مسئول عن أعمال وزارتـــه. ولا يطرح الثقة بالوزارة إلا رئيسها. ولا يجوز طرح عدم الثقة بالوزارة إلا بناء على طلب يوقع من عشـــر الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النـــواب، ولا تجري المناقشة فيه إلا بعد أسبوع من عرضه.

وفي الحالتـــين يكـــون إبداء الرأي بالاقـــتراع العلني وبالمنـــاداة على الأعضاء

بأسمائهم بعد ثلاثة أيام من انتهاء المناقشة. ولرئيس الوزارة مع ذلك أن يطلب الاقتراع فورا. إذا قرر مجلس النواب عدم الثقة بالوزارة بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس وجب على الوزارة أن تستقيل، وإذا كان القرار خاصا بأحد الوزراء وجبت استقالته من الوزارة.

لكل من مجلسي البرلمان من تلقاء نفسه أو بناء على طلب النائب العام حق اتهام الوزراء فيما يقع منهم من الجرائم بسبب تأدية وظائفهم، والوزير الذي يتهم يوقف عن العمل إلى أن يقضي في أمره ولا يمنع استعفاؤه من إقامة الدعوى عليه أو الاستمرار فيها. وتكون محاكمة الوزراء أمام المحكمة العليا الدستورية وفقا للأوضاع والإجراءات التي ينص عليها القانون. ويطبق في شأنهم قانون العقوبات في الجرائم المنصوص عليها فيه. وتبين في قانون خاص أحوال مسئولية الوزراء التي لم يتناولها قانون العقوبات، ولا يجوز العفو عن الوزير المحكوم عليه من المحكمة العليا الدستورية إلا بموافقة كل من مجلسي البرلمان.

ثانيا: السلطة القضائية

أكد الدستور على استقلالية السلطة القضائية ، كما أكد أن جلسات المحاكم علنية إلا إذا قررت المحكمة جعلها سرية مراعاة للنظام العام أو الآداب. ونص على أن للقضاء مجلس أعلى ينظم القانون اختصاصاته ويؤلف من رئيس محكمة النقض رئيسا ومن أقدم ثلاثة من كل من مستشاري محكمة النقض ورؤساء محاكم الاستئناف ومن وكيل وزارة العدل والنائب العام ومن رئيس كل من محكمة القاهرة والإسكندرية الابتدائيتين ويضم إليه اثنين من مستشاري مجلس الدولة يختارهما مجلسه الخاص من بين أعضائه. كما أكد الدستور على أن القضاة غير قابلين للعزل.

المحكمة الدستورية العليا

تؤلف المحكمة العليا الدستورية من تسعة قضاة يختارون من المستشارين ومن أساتذة القانون ورجال الفقه الإسلامي الجامعيين ومن المحامين لدي محكمة النقض المتخرجين منذ عشرين عاما، سواء في هؤلاء جميعا، الحاليين منهم والسابقين. ويعين رئيس الجمهورية ثلاثة منهم، وثلاثة ينتخبهم البرلمان مجتمعا بهيئة مؤتمر،

وثلاثة ينتخبهم القضاء العالي العادي والإداري والشرعي. وتنتخب المحكمة رئيسا من بـــين أعضائها. ومدتها اثنتا عشرة سنة وتجـــدد جزئيا على الوجه المبين في القانون. ويكون انعقاد المحكمة صحيحا بحضور سبعة من أعضائها.

ينظم القانون إجراءات تعيين قضاة المحكمة وطريقة تشكيل دوائرها والأوضاع التـــي يجب مراعاتها في رفع المنازعات إليهـــا بواسطة السلطات والأفراد والقواعد المنظمة لأعمالها والإجراءات التي تكفل استقلالها. ولا يجوز إحالة قضاة المحكمة إلى المعاش أو وقفهم من أعمالهم إلا بقرار من المحكمة نفسها ويكون ذلك إما بسبب عجز مـــادي عن العمل أو إهمال خطير في أداء أعمالهـــم. وتختص المحكمة العليا الدستوريـــة وحدها بالفصل في المنازعات الخاصـــة بدستورية القوانين والمراسيم التـــي لها قوة القانـــون وفي المنازعات بين سلطات الدولـــة المختلفة فيما يتعلق بتطبيـــق الدستور. وفي تفسير النصوص الدستورية والتشريعية الخاصة بالمحاكم ومجلس الدولة وفي أحـــوال تنازع الاختصاص بين جهات القضاء المختلفة. وذلك فضلا عن الاختصاصات الأخرى المبينة في هذا الدستور.

ثالثا: السلطة التشريعية

أكـــد الدستور علـــى أن السيادة للأمـــة، وهي مصدر السلطـــات جميعاً، وتكون ممارستهـــا على الوجه المبين في نص الدستور. ويتكون البرلمان من مجلسين هما مجلـــس النواب ومجلس الشيوخ. ويحق لأعضاء البرلمان اقتراح القوانين على أنه لا يجوز لأعضاء مجس الشيوخ اقتراح إنشاء الضرائب أو زيادتها.

كل مشروع قانون يجب قبل مناقشته أن يحال إلى إحدى لجان المجلس لفحصه وتقـــديم تقرير عنه،وكل مشرع قانون يقرره أحـــد المجلسين يبعث به إلى المجلس الآخـــر. ولا يكون قانونـــا إلا إذا قرره المجلسان. لكل عضو مـــن أعضاء البرلمان أن يوجـــه إلى الوزراء أسئلة أو استجوابات وتجري المناقشة في الاستجواب بعد سبعة أيـــام على الأقل من يـــوم تقديمه وذلك في غير حالة الاستعجـــال وموافقة الوزير. وينتخب أعضاء المجلسين بالاقتراع السري المباشر.

ملاحظات

١- إن الملاحظة الأولى حول هذه الوثيقة هي أنها تعد متقدمة للغاية خاصة إذا أخذ بعين الاعتبار الوقت الذي صدرت فيه، عقب ثورة كان قادتها عناصر عسكرية، فقد تضمن الدستور عدة ضمانات للحريات العامة منها، تأكيده في المادة ٧ "إن إبعاد أي مصري عن الديار المصرية أو منعه من العودة إليها محظور. ومحظور كذلك منعه من مغادرتها إلا في أحوال الضرورة التي يبينها القانون. "أيضا المادة ٨ " لا يجوز أن يلزم مصري الإقامة في مكان معين إلا بحكم من القاضي. وكذلك لا يجوز أن تحظر على المصري الإقامة في مكان معين إلا في الأحوال التي تحددها قوانين الصحة والسلامة العامة. وفي كل حال لا يجوز أن يكون خطر الإقامة، وتحديدها لأسباب سياسية". أيضا المادة ١١ والتي جاء فيها "حرية الاعتقاد مطلقة، وتحمي الدولة حرية القيام بشعائر الأديان والعقائد طبقا للعادات المرعية في الديار المصرية، على ألا يخل ذلك بالنظام العام أو ينافي الآداب"، ومجموعة أخرى من المواد تضمن الحريات العامة للمواطنين المصريين.

٢- إن مشروع دستور ١٩٥٤ قد خلق نوعاً من التوازن بين السلطات الثلاث، فالحكومة مسئولة أمام السلطة التشريعية، ويجوز للأخيرة سحب الثقة من الحكومة، وفي المقابل فقد أعطى الدستور للرئيس حق حل مجلس النواب. كما جعل الدستور من السلطة القضائية ممثلا في المحكمة الدستورية العليا قيد على السلطة التشريعية لضمان اتساق ما تصدره من قوانين مع أحكام الدستور.

٣- ويلاحظ أن الدستور قد أكد مبدأ استقلالية القضاء، في مادة مستقلة هي المادة ١٢٢ والتي جاء فيها "القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون. ولا يجوز لأية سلطة التدخل في القضايا أوفي إجراء العدالة "، كما عاد الدستور وأكد في المادة ١٢٧: " القضاة غير قابلين للعزل. ويكون تعيينهم وترقيتهم ونقلهم بناء على اقتراح مجلس القضاء الأعلى. ويختص هذا المجلس بتأديبهم وندبهم. وكل ذلك على الوجه المبين في القانون."

٤- كما تضمن الدستور قيدا على إعادة ترشيح رئيس الجمهورية ، فلا يجوز له تولي المنصب أكثر من مرتين.

٥- ربما يكون المأخذ على هذا الدستور هو عدم وجود آية آليات لاستجواب

أو سحـــب الثقة من رئيس الجمهورية، وذلك على الرغم من أن منصب رئيس الجمهورية هو جزء من السلطة التنفيذية.

٦- إن عدم انتخاب رئيس الدولة عن طريق الاقتراع العام يدل على رغبة المشرع في عدم إعطاء صلاحيات استثنائية لرئيس الجمهورية مستمدة من انتخابه الحـــر المباشر من الشعب، وبدا حرصـــه على أن يكون دور رئيس الجمهورية كحكـــم بين السلطـــات، وأن تنقل السلطات الحقيقيـــة إلى رئيس الوزراء في جمهورية برلمانية حقيقية.

المواطنة والحرية الدينية
في مشروع دستور عام ١٩٥٤

نبيل عبد الملك

رئيس المنظمة المصرية الكندية لحقوق الإنسان

مقدمة:

كثر الحديث في الآونة الأخيرة حول المواطنة (خاصة في أروقة الحزب الوطني الديمقراطي)، كما كثر أيضا حول الحرية الدينية. وقد يتصور البعض أن الحديث عن المواطنة قد كثر داخل مصر، بينما اقتصر الحديث عن الحرية الدينية في الولايات المتحدة الأمريكية لاتخاذها ذريعة للتدخل في شئون الدول العربية والإسلامية، ومنها مصر تحديداً.

على أن الواقع يكشف لنا غير ذلك. فموضوع المواطنة قد احتل مكاناً هاما في الفكر السياسي الاجتماعى في العالم الغربي، منذ زمن بعيد، إلا أنه عاد مؤخرا إلى الساحة السياسية الفكرية مرة أخرى وبشكل ملحوظ، خاصة بعد تفكك الاتحاد السوفيتي وظهور دول جديدة متعددة الأصول (الأعراق) والثقافات والأديان، الأمر الذي استلزم صياغة دساتير جديدة تعكس هذا التنوع وفى ذات الوقت تحمى حقوق الجميع. أما عن الحرية الدينية فهي موضوع اهتمام الأمم المتحدة قبل الولايات المتحدة، كما أنه فرض نفسه على الأجندة الدولية في الآونة الأخيرة نتيجة ازدياد حدة النزاعات الدينية في العديد من البلاد خاصة في آسيا وأفريقيا والشرق الأوسط.

ما أود أن أقوله هنا، هو أننا بصدد عالم جديد لم يعد من الممكن الهروب من تأثير تياراته الإنسانية، ومحورها حقوق الفرد وحقوق الجماعات قبل حقوق الدول، التى بدأ دورها يتآكل الآن لحساب التكتلات الإقليمية في ظل هيمنة القوى العظمى القائمة والآتية.

من هنا تبدو لي أهمية تناول موضوع هذه الورقة بشكل آمل أن يضيف جديدا للفكر السياسي والدستوري المصري. وحسنا يكون بدء تناولنا لهذا الموضوع من أرضية مصرية، أي مشروع دستور١٩٥٤ الذي صاغته نخبة من كبار رجالات القانون الدستوري والفكر السياسي ممن انتموا إلى الفترة الليبرالية المصرية التي

انتهت بمجيء ثورة ١٩٥٢. ومن هذه البداية نحاول إعادة استكشاف ما فقدنا منذ نيف وخمسين عاما، أملا بعد ذلك في الوصول إلى رؤية عصرية تعيد للمواطن حقوق المواطنة وتعيد للإنسان حريته بكل تجلياتها، وفى قلبها الحرية الدينية، فبدون تلك الحرية ستظل التعددية الفكرية والسياسية في الواقع المعاش ضربا من المستحيل.

نعود الآن خمسين عاما إلى الوراء لنكتشف أن الباب الثاني من مشروع دستور عام ١٩٥٤ ، والمعنون "الحقوق والواجبات العامة"، يشتمل على ثماني وأربعين مادة، وبذلك يكون هذا الباب أطول أبواب مشروع الدستور كلها. ولكن لكي نتأكد من أن كثرة مواد هذا الباب لها قيمة أو ذا مغزى يتعلق بموضوعها، وموضوع اهتمامنا في الوقت الحاضر، ربما يكون المدخل المناسب هي مقارنة هذا الباب بباب الحريات والحقوق والواجبات المتضمن في دستور مصر الصادر عام ١٩٧١ والمعدل في عام ١٩٨٠، وخاصة أنه أحدث زمنيا من مشروع دستور عام ١٩٥٤. هذا، بالإضافة إلى كل المواد المتعلقة بالحريات والحقوق التي وردت بالدستورالأخير، والمعمول به للآن، وهى مواد تناثرت عبر أكثر من باب خارج الباب الخاص بها.

لمحة سريعة على مواد مشروع دستور عام ١٩٥٤ المتعلقة بالحقوق والواجبات:

حتى نصل إلى تقييم موضوعي لقيمة مواد موضوع بحثنا، من الواجب والأهم دراسة طبيعة تلك النصوص. ففيما يتعلق بطبيعة الحقوق والواجبات الواردة في الباب الخاص بها في مشروع دستور عام ١٩٥٤، يمكن تقسيم هذه النصوص الثمانية وأربعين إلى الأقسام التالية:

١- قسم يتناول حريات أساسية وحقوق سياسية Freedoms and Political Rights Fundamental كالانتخاب، وحرية الفكر والعقيدة، والبحث العلمي والصحافة والرأي، وحرية التنقل والسفر، وحرمة الحياة والمسكن، وتكافؤ الفرص، وحرية تكوين الأحزاب والجمعيات والنقابات، وحقوق الجماعات السياسية في الانتفاع بالإذاعة وغيرها من وسائل النشر، وحرية إصدار الصحف- والحقوق القضائية للفرد والمتمثلة في المساواة أمام القانون، وكفالة الالتجاء إلى القضاء العادي، وحظر تعذيب المتهم أو تعريض حياته للخطر أو الحط من كرامته وغير ذلك من ضمانات تتعلق بالمقبوض عليه، وكفالة تعويض من نُفذت عليه عقوبة بطريق الخطأ. وتأتى حقوق المواطنة Citizen's Rights ضمن هذا القسم، وتشمل التمتع

بالجنسية، والمساواة لدى القانـــون، وكفالة تكافؤ الفرص لجميع المواطنين، وحق الانتخـــاب، وحظر إبعاد المواطن عن وطنه. ولقـــد ورد النص على كل هذه الحريات والحقوق في ستة وعشرين بندا.

٢- أمـــا القسم الثاني فيضم بنودا تتعلق بحقوق الفرد الاقتصادية والاجتماعية والثقافية Economic، Social and Cultural Rights، كالحق في الملكية الخاصة، وضمـــان التعويض في حالة تأميم الممتلكات، والحق في الميراث، وحظر المصادرة العامة للأموال، والضمان الجماعي في حالات البطالة والمرض والعجز والشيخوخة، وحق الفرد في اختيار مهنته وعدم التمييز (على أساس الأصل أو الرأي أو العقيدة) بين الأفراد في الحصول على عمل، وضمان تعويض الفرد عند ترك العمل أو الفصل من الخدمة، وحق إنشاء النقابات، وكفالة العدالة الضريبية، وحرية التعليم والحق في التعليم المجاني في المرحلة الابتدائية، وحماية الأسرة والأمومة والطفولة. وورد النص على هذه الحقوق في ثمانية عشر بندا من بنود هذا الباب.

٣- يبقـــى القسم الثالث من بنود هذا الباب ويتعلق بالواجبات العامة، وتتحدد في بند واحد هو التجنيد الإجباري.

والملفت للنظر أن هناك بندين في هذا الباب أحدهما لضمان حق اللجوء للأجانب المحرومـــين "في بلادهم من الحقوق والحريات العامـــة التي يكفلها هذا الدستور"، أما البند الآخر فلتنظيم وضع الأجانب في مصر "وفقا للمعاهدات والعرف الدولي." وأرى أن النص هنا على الالتزام بتطبيق المعاهدات والعرف الدولي هو التزام يوسع مـــن مجال حماية حقوق وحريات الأفراد والجماعات من الأجانب مع تطور القانون الدولي، الأمر الذى يعفى المشرع من تغيير الدستور تبعا لتطور هذا القانون.

كما أن المتأمل فى نصوص مشـــروع هذا الدستور المتعلقة بالحقوق والحريات والمواطنـــة يلاحظ إحكام صياغتها مما يُصعّـــب من الالتفاف حولها أو إفراغها من مقاصدها، بل والأكثر من ذلك أن الكثير منها ينص صراحة على تفعيل النص عملاً. ومن أمثلة ذلك ما يأتي:

• تنص المادة الثامنة على أنه "لا يجوز أن يلزم مصري الإقامة فى مكان معين إلا بحكـــم من القاضي. وكذلك لا يجوز أن تحظر على مصري الإقامة فى مكان معين إلا فـــى الأحوال التى تحددها قوانين الصحـــة والسلامة العامة. وفى كل الأحوال لا يجوز أن يكون حظر الإقامة وتحديدها لأسباب سياسية."

• أما حرية الاعتقاد، فقـــد نصت عليها المادة الحادية عشرة بشكل قاطع يؤكد

علـــى معنى تلك الحرية، وذلك بـالإعلان الصريـــح على أن "حرية الاعتقاد مطلقة، وتحمى الدولـــة حرية القيام بشعائـــر الأديان والعقائد طبقا للعـــادات والتقاليد المرعية فى الديار المصرية، على ألا يخل ذلك بالنظام العام أو ينافي الآداب."

• وفيمـــا يتعلق بإجراءات القبض على أحد بأمـــر من السلطة القضائية، تنص المادة الخامسة عشرة على وجوب "... إخطار المقبوض عليه كتابة بأسباب القبض خلال اثنتي عشرة ساعة وأن يقدم إلى القاضى خلال أربع وعشرين ساعة من وقت القبض عليه."

• كمـــا تنص المادة العشرون على أن "لا يحاكم أحـــد إلا أمام القضاء العادي، وتحظر المحاكمة أمام محاكـــم خاصة أو إستثنائية ولا يحاكم مدني أمام المحاكم العسكرية."

• وفيما يتعلق بمزاولة النشاط السياسي والحزبي، تنص المادة الثلاثون على أن "للمصريـــين دون سابق إخطار أو استئذان حـــق تأليف الجمعيات والأحزاب ما دامت الغايـــات والوسائل سلمية ... . وتختص المحكمـــة الدستورية بالفصل فى الطعون الخاصة بالأحزاب والجماعات السياسية."

• وينتهى هـــذا الباب بمادة تؤكد على ضرورة التـــزام المشرع بنصوص وروح الدستـــور عنـــد تحديد أو تنظيم حق من تلك الحقوق العامـــة الواردة فيه، بحيث لا يمس أصل ذلك الحق أو يُعطل نفاذه. وتنص هذه المادة على أنه: "فى الأحوال التى يُجيز فيها هذا الدستور للمشرع تحديد حق من الحقوق العامة الواردة فى هذا الباب أو تنظيمـــه لا يترتب على هذه الإجازة المساس بأصل ذلك الحق أو تعطيل نفاذه." (مادة ٤٩)

وتلـــك نقطة فى غاية الأهمية، إذ أنها توضح حرص القائمين على صياغة بنود هذا الدستور الخاصة بحقوق الإنسان وحرياته على قطع الطريق على كل من تخول لـــه نفسه التلاعب بتلـــك الحقوق الحريات فى الواقع المعاشـــ. وكما نعلم جميعا فهـــذا ما يحدث بالفعل فى الواقع المصرى فى مجالات كثيرة عبر عقود، وخصوصا فيما يتعلق بحريـــة الفكر والصحافة، وحرية الاعتقاد ومزاولـــة الشعائر الدينية، والمساواة بين المواطنين لدى القانـــون وتكافؤ الفرص، ومزاولة الحقوق السياسية بالنسبة للمرأة والأقلية القبطية، بصفة خاصة.

واستطرادا للبحث فى موضوع الحقوق والحريات الواردة فى مشروع دستور عام ١٩٥٤، يلاحظ الباحث أن هناك نصاً يتعلق بحق المواطن فى التظلم، وقد ورد تحت

المادة ٨٤ من الأحكام العامة للبرلمان، وتنص على أن "لكل مواطن حق التظلم إلى البرلمـــان كتابة ويحيل البرلمان ما يقدم إليه مـــن الشكاوى إلى الوزراء المختصين وعليهـــم أن يقدموا الإيضاحات الخاصة بها كلهـــا إذا طلب المجلس ذلك، ومن حق أصحابهـــا كذلك وللمواطنـــين أن يحاطوا بنتيجتها. كذلـــك أن يقدموا إلى البرلمان الاقتراحات والرغبات المتصلة بالمسائل العامة."

وهكذا ينشئ هـــذا البند الدستوري - إن طُبق - آليـــة عملية برلمانية لحماية حقوق المواطن العامة.

الحريات والحقوق (المُقيّدة) والواجبات طبقا لدستور ١٩٧١:

أنتقـــل الآن لتناول المـــواد المتعلقة "بالحريات والحقـــوق والواجبات" الواردة بالدستور الصادر عام ١٩٧١ والمعمول به للآن، سواء ما جاء منها فى الباب الخاص بهـــا أو ما تناثر منها فى أبواب أخرى مـــن ذات الدستور، لتحليلها جميعا من أجل التوصـــل إلى حكم موضوعي قد يؤكد لنا علوّ قيمة المبادئ والضمانات الدستورية المتعلقة بتلك الحقوق والحريات التى تضمنها مشروع دستور عام ١٩٥٤.

بداية، يلاحظ أن المـــواد الواردة بباب الحريات والحقوق والواجبات العامة، فى هـــذا الدستور، وعددها يقل عن نصف عدد المـــواد الواردة بباب الحقوق والواجبات العامة فى مشروع ددستور ١٩٥٤ تتشابه إلى حد كبير (من ناحية الصياغة اللغوية والمحتوى). وهو أمر لا غبار عليه، وخصوصا أن تلك المواد هى مبادئ عامة نابعة مـــن شرعة حقوق الإنسان الدولية الصادرة عن الأمم المتحدة حتى الخمسينات من القرن العشرين.

أمـــا الأمر الهام والذى يستحق كل العناية وإلقاء الضوء الساطع عليه، لتحقيق غاية هذه الورقة، فهو غياب بعضـــ التعبيرات المُحددة لطبيعة الحقوق والحريات مـــن نصوص دستور عام ١٩٧١، وهى تعبيرات ومحـــددات قاطعة سبق ووردت فى مشـــروع دستور عـــام ١٩٥٤، أشرت إلى بعضها سلفـــاً، باعتبارها نصوصا حاكمة ومُحكّمة يصعُب الالتفاف حولها أو التحايل عليها عند التطبيق.

ومـــن الأمثلـــة التي توضح ما أقـــول أورد المواد الآتية وهـــى من باب الحريات والحقوق والواجبات بدستور عام ١٩٧١:

- فبينما تنص المادة ٤٠ من هذا الباب على أن: "المواطنون لدى القانون سواء،

وهم متساوون فى الحقوق والواجبات العامة، لا تمييز بينهم فى ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة"، نجد أن المادة ٣ من باب الحقوق والواجبات العامة فى مشروع دستور ١٩٥٤ قد تضمنت أيضا حظر التمييز بسبب "الآراء السياسية والاجتماعية"، وبالتالي يكون حق المواطن فى المساواة لدى القانون حسب نص مشروع دستور ١٩٥٤ أكثر شمولا، وانسجاما مع التعددية السياسية والتنوع الفكري الاجتماعي.

• بينما لا تنص المادة ٤١ من دستور عام ١٩٧١ على ضرورة إخطار المقبوض عليه كتابة بأسباب القبض عليه خلال مدة محددة، وتقديمه إلى قاض خلال مدة محددة أيضا، تنص المادة ١٥ من مشروع دستور ١٩٥٤ "على إخطار المقبوض عليه كتابة بأسباب القبض عليه خلال اثنتى عشرة ساعة وأن يقدم إلى القاضى خلال أربع وعشرين ساعة من وقت القبض عليه." وهكذا يؤسس مشروع دستور ١٩٥٤ أحد أهم أركان حرية وكرامة الإنسان، وانضباط سير العدالة من البداية.

• فيما يتعلق بحرية العقيدة، تنص المادة ٤٦ من دستور ١٩٧١ على أن "تكفل الدولة حرية العقيدة وحرية ممارسة الشعائر الدينية." بينما تنص المادة ١٢ من مشروع دستور١٩٥٤ على أن "حرية الاعتقاد مطلقة، وتحمي الدولة حرية القيام بشعائر الأديان والعقائد طبقا للعادات المرعية فى الديار المصرية، على ألا يخل ذلك بالنظام العام أو ينافي الآداب." ولاشك أن النص الأخير أكثر وضوحا فى التزام الدولة بحرية العقيدة، فحرية العقيدة ليس لها وجود إن لم تكن مطلقة. كذلك، فالنص على كفالة الدولة حماية حرية القيام بشعائر الأديان والعقائد، هو نص مُحكم وقاطع يعترف بالتعددية الدينية الموجودة فى مصر ويساوى بينها دون أي تمييز. فلا شك أن التمييز على أساس أى معتقد أو دين من أديان الشعب المصرى هو انتهاك صارخ لمبادئ الحرية والمساواة بين المواطنين، كما أنه من أخطر عوامل الصراع الأهلى عبر العصور.

• تنص المادة ٤٧ من دستور ١٩٧١ على أن "حرية الرأى مكفولة ......" وتنتهى بعبارة: "والنقد البناء ضمان لسلامة البناء الوطني." وهى عبارة ليس لها أي علاقة أو معنى بالمواد أو المبادئ الدستورية، بل وتبدو وكأنها رسالة تحذير مبطنة أو ضمنية Implicit . أما النص المماثل لتلك المادة بمشروع دستور ١٩٥٤ (المادة ٢٥) فينتهى بعبارة "ولا يؤاخذ أحد على آرائه إلا فى الأحوال (الضرورية) التى يحددها القانون". وهي ضمانة صريحة لحرية الرأى فى إطار قانون عام.

• كذلــك بينما تنص المـــادة ٥٠ من دستور ١٩٧١ على عـــدم جواز فرض جهة معينة لإقامة أي مواطن، أو منعه من الإقامة فى جهة معينة، إلا أن المادة المماثلة (٨) من باب الحقوق والواجبات بمشروع دستور ١٩٥٤ تنص صراحة: "وفي كل حال لا يجوز أن يكون حظر الإقامة وتحديدها لأسباب سياسية."

هذه بعض الأمثلــة التى توضح لنا بجلاء الاختلاف الجوهرى فى صياغة مواد دستـــور ١٩٧١ مقارنة بمـــواد مشروع دستور ١٩٥٤ فيما يتعلـــق بالحرية الدينية والحقـــوق الأساسية بوجه عام فى إطار البابين الخاصين بهما. على أن هناك موادا أخـــرى تتعلق بالحريات والحقوق –كما سبق وقلت فى مكان آخر من هذه الورقة– تتناثر عبر أبواب أخرى مـــن دستور ١٩٧١، ولذلك كان من الضرورى دراستها حتى يأتى تقييمنا لمواد مشروع دستور ١٩٥٤ كاملاً وموضوعياً.

تحـــت عنوان "المقومات الاجتماعية والخلقيـــة" يتضمن الفصل الأول من الباب الثانى، فى دستور ١٩٧١، ستة عشرة مادة أمكن استخراج اثنتى عشرة منها يتعلق بالحقوق الاجتماعية والثقافية، أما الأربعة الباقية فليس لهم أية علاقة بالأحكام أو المبادئ الدستورية، وبالتالي، فلن أعلق عليهم، إنما أترك ذلك لمن يريد.(١) وتتضمن تلـــك الحقوق الاجتماعية والثقافية المشار إليها فى هذا الفصل تكافؤ الفرص، الحق فـــى العمل، والمشاركة فى الوظائف العامة، ورعاية المحاربين القدماء والمصابين فى الحروب، والضمان الاجتماعي والصحي ومعاشات العجز والبطالة والشيخوخة، ومجانية التعليم الأساسي، ومحو الأمية، وحماية الأمومة والطفولة ورعاية النشء والشباب.

كمـــا تنص المادة ١١ من هذا الفصل على "التوفيق بين واجبات المرأة نحو الأسرة وعملها فى المجتمع ومساواتها بالرجل فى ميادين الحياة ... .، دون إخلال بأحكام الشريعة الإسلاميـــة." وأراه نصاً غامضاً فى هدفه، وبالتالى يمكن تأويله للحد من مزاولة المرأة لحقوقها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، وهو ما حدث بالفعـــل فى الواقع. والأهم من ذلـــك أن النص جاء عاماً على المرأة المصرية، إذ لم يـــراعِ واقع تعدد أديـــان المصريين. وتلك إشكالية ترتبط أيضـــا بالمادة ٢ من هذا الدستور، والناصة على أن "الشريعة الإسلامية هي المصدر الرئيسي للتشريع." وهي مـــادة أثبتت أحداث العقدين الماضيين أنهـــا لم تكن فقط محورا للجدل السياسي/ الفقهـــي، إنما كانت بالأكثر مفجراً لقلاقل وحروب أهلية داخل الغالبية العظمى من المجتمعـــات العربية/ الإسلامية، كما ساهمت لحد كبير فى اندلاع القلاقل الطائفية

بين أبناء الوطن الواحد، هنا فى مصر أيضاً.

والجدير بالذكر هنا أن مشروع دستور ١٩٥٤ لم يتضمن هذه المادة أو ما يماثلها، وإن نص – ضمن أحكامه العامة فى الباب العاشر منه – على أن "الإسلام دين الدولة واللغة العربية لغتها الرسمية." (مادة ١٩٥).

ونواصل البحث عن ضمانات للحقوق والحريات عبر أبواب دستور ١٩٧١ فنجد ثلاثة (مواد ٣٤، ٣٥، ٣٦) فى الفصل الثالث من الباب الثانى، المعنون "المقومات الاقتصادية". وتتناول هذه المواد حماية الملكية الخاصة، والتعويض فى حالة التأميم، والمصادرة، وهى تتطابق فى النص والمعنى مع ما جاء فى مشروع دستور ١٩٥٤.

وفى النهاية نصل إلى سبع مواد تتعلق بالحقوق القضائية، وردت فى الباب الرابع، المعنون "سيادة القانون،" وهى تتشابه مع مواد جاءت بمشروع دستور ١٩٥٤ ، التى زاد عددها واتسع نطاق حماية المواطن فى ظلها، مثال ذلك المادة ١٤ والناصة على أنه "لا يجوز مراقبة أحد أو تعقبه إلا بأمر مسبب من السلطة القضائية،" ومادة ١٩ ، الناصة على أنه "لا يجوز تقرير سرية التحقيق فى الجنايات إلا على سبيل الاستثناء، وبشرط ألا يمُس حق المتهم أو المدعى بالحق المدنى أو المحامين عنهما فى حضور التحقيق."

نخلُص من مقارنة النصوص الدستورية المتعلقة بالحقوق والحريات فى كل دستور عام ١٩٧١ مع ما ورد فى باب الحقوق العامة والواجبات بمشروع دستور ١٩٥٤، أن النصوص التى وردت فى الأخير كانت أكثر إحكاما، مما يغلق الباب على التلاعب بالنص أو التأويل الفاسد له، كما أنها صيغت بوضوح كامل لطبيعة الحقوق والحريات، وخاصة فيما يتعلق بحرية الاعتقاد والرأي والمساواة بين الرجل والمرأة، دونما شروط تعزى إلى الشريعة، وربما روح الشريعة منها براء.

وإذا كان مشروع دستور ١٩٥٤ –بما فيه من قيم ومبادئ دستورية تأسس للتعددية والديموقراطية، كما لاحظنا– يمثل نقطة انطلاق نحو مشروع دستور مصرى لدولة ديموقراطية حديثة، يصبح من الضرورى أن يأتى هذا المشروع الجديد متفقا –روحا ونصا– مع كل ما صدر عن منظمة الأمم المتحدة من إعلانات وعهود دولية خلال العقود الخمسة الماضية، حتى يعكس بكل أمانة ثورة حقوق الإنسان وحرياته السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية .. لتظلل الجميع أفراداً وجماعات (أقليات): نساء ورجالا، أطفالا وشيوخا.

إن احـــترام حقـــوق الإنسان لا يتجزأ، فلا يمكن أن تصـــان لفرد وتنتهك لآخر، أو أن تمارسهـــا جماعة وتُحرم منها أخرى. إن المســـاواة هى المحك الذى على أساسه تُحترم الحقوق والحريات جميعاً، ولكل المواطنين. ولكى تتحقق المساواة فى الواقع المعاشـــ، لا بـــد أن تصاغ مواد الدستور على أسس مدنيـــة لا ترتبط بدين ما، إنما تصـــاغ على أساس من الاعتراف الأساسى بكرامـــة الإنسان بوصفه إنساناً بصرف النظر عن جنسه أو دينه أو لغته أو رأيه السياسي.

حرية الاعتقاد وممارسة الشعائر الدينية، وحقوق الأقليات المصرية فى الواقع المعاش:

أكـــرر عبارة المساواة هـــى المحك الذى على أساسه تُحـــترم الحقوق والحريات جميعـــاً. وأركز فى سطور على حرية الاعتقاد وممارســـة الشعائر الدينية. ومعلوم للكافـــة أن المساواة فيما يتعلق بحرية الاعتقاد غير موجودة فى مصر، بالرغم من وجـــود نصوص دستورية (مبتورة) تقول بذلك. فإذا جرؤ مواطن على مجرد مناقشة أي جزئية من العقائد الإسلامية أُتهم بالكفر، وإذا كان فى مثل هذه الحالة متزوجا طُلق من زوجه وشُرد من وظيفته، بل وكثيرا ما تتعرض حياته للخطر. أما إذا حدث وفكر فى ترك الإسلام طواعية، وأعلن عن ذلك، إلقى القبض عليه – تحت المادة ٩٨ أ (قانـــون عقوبات) ليحاكم بتهمة ازدراء الأديان، وبالتالي يُزج به فى السجن حيث التعذيـــب الجسدى والإرهاب النفسي. يتـــم ذلك باسم القانون على الرغم من وجود نصوص دستوريـــة (عرجاء)، وادعاء بحماية الشريعة على الرغم من كل النصوص القرآنية العديدة التى تؤكد على حرية الدين المطلقة!!

حرية العقيدة فى الواقع المصري، تسمح لبعض العصابات الإرهابية بالضغط على بعض بسطاء الأقباط لإكراهم بشكل أو بآخر على ترك المسيحية، وعندما يود الشخص أن يعـــود إلى ديانته توضع أمامه كل العراقيل من رجال الشرطة والإدارة المحلية والأحوال الشخصية. أما عـــن مزاولة الأقباط لشعائر دينهم، فالأمر أيضاً معـــروف لنا جميعا. فشروط العزبى باشا التى تَحـــد من بناء الكنائس وإصلاحها لا تـــزال سارية المفعول حتى هذه اللحظة. وهى شـــروط مجحفة لا تُطبق إلا على الأقباط.

والشئ المستجد على هذا الوضع المؤسف، أننا أصبحنا نرى، فى الآونة الأخيرة،

اعتـــداءات متكررة على بعض الكنائس والأديرة ومؤسساتها الخيرية (خاصة خارج القاهرة) من بعض رجال الأمن والإدارة، بشكل لم تشهده مصر قبلاً. وكل ذلك يحدث بادعـــاء البناء أو إجراء إصلاحات بـــدون ترخيص. وهي في الواقع ممارسات تتسم بالعنـــف والإرهاب من البعضـــ، في غياب قوانين وآليات وإجـــراءات عامة ينبغي أن تُطبـــق على الأقباط والمسلمين عند الشروع في بنـــاء أو إصلاح دور العبادة أو المؤسسات الاجتماعية التابعة لأى من الجماعتين، دون تفرقة.

وإذا مـــا تحدثنا عـــن حقوق الأقباط الأخرى، نجد أنها تنـــدرج جميعاً تحت بند التمييز الدينـــي Religious Discrimination، وهـــو -في الواقع وطبقا للتعريف الـــدولي- صورة من صور التمييز العنصـــري Racism. ومن ممارسات هذا التمييز الرسمي الفاضح مايلي:

• إنعدام -أو ضعف- التمثيل النيابي بشكل ديمقراطي في المجلس التشريعي، وكل المجالس الأخرى، ومن ضمنها المجالس المحلية، ومؤسسات المجتمع المدني، كالأحزاب والنقابات، والنوادي والجمعيات.

• ضعـــف تمثيل الأقباط في الجهاز التنفيذي للدولة، فـــلا تزال الوزارات الهامة والسيادية، بالإضافة إلى منصب رئيس الوزراء، ممنوعة عن الأقباط.

• التمييـــز ضدهم في تقلد المناصـــب العامة والوظائف العليا في الدولة، سواء في المؤسســـات المدنية أو العسكرية أو الأمنيـــة، ويظهر ذلك في عدم وجود أقباط يتولـــون مناصب محافظين، أو رؤساء مدن، أو قيادات بالجيش والشرطة، أو مديري جامعـــات، أو عمداء كليات، أو مديـــري إدارات أو مؤسسات عامة بشكل يترجم عن شراكتهم كمواطنين في إدارة الدولة.

• التمييز ضدهم في تقلد مناصب سفراء وقناصل وبقية رتب السلك الدبلوماسي. والملفـــت للنظر، أننـــا لا نرى أي تواجد للأقباط حتـــى في الدرجات الأدني للسلك الدبلوماســـي، وهكذا -ومن البداية- يغلق المسئولون أمام الأقباط الباب الذي قد يسمح لهم بتبوء المناصب الأعلى في التمثيل الدبلوماسي.

• التمييـــز ضدهم في مؤسسات التعليم، ويظهر ذلك في التناقص الحاد في عدد المدرسين بالجامعـــات المصرية. ويرجع ذلك إلى عـــدم تعيين المتفوقين منهم في وظائـــف المعيدين أو اختيارهم ضمن البعثات التعليمية بالخارج. التضييق عليهم في الالتحـــاق ببعض الكليـــات مثل العسكرية و الشرطـــة، والتربية، وطب النساء. وهكـــذا، وكما يحدث -من البداية- في السلك الدبلوماسي، يحدث أيضا في مجال

التعليم: غلق الباب الأول للسلم الوظيفي المؤدى إلى الوظائف القيادية.

• ويكاد يتكرر نفس التمييز وأسلوبه في بقية أجهزة الدولة من وزارات ومؤسسات، الأمر الذي أفرغ إدارات كثيرة من الأقباط بشكل شبه كامل، وهذا ما يظهر بوضوح كبير في وزارات الداخلية والخارجية والإدارة المحلية والبترول. والملاحظ، وهو أمر جد خطير، وكانت له آثار سلبية في تكرار الاعتداءات على الأقباط، هو خلوّ إدارات الأمن وأقسام الشرطة من الأقباط، الأمر الذي ساهم بشكل فاضح في تجاهل الشرطة لشكاوى الأقباط، و تواطؤ بعضهم مع المعتدين، بتغطية الجرائم التي ارتكبوها ضد الأقباط.

• أن كل ممارسات التمييز التي ذكرتها، والتى لم أذكرها، وهي صادرة من أجهزة الدولة ذاتها، قد خلقت مناخاً وثقافة وأعرافاً عامة تميز ضد الأقباط بشكل اعتبرته الأغلبية أمرا طبيعيا، الأمر الذي يشجع قطاعات كبيرة من الأفراد على ممارسته عند التعامل مع الأقباط، دون شعور بالخطأ.

إن حل مشاكل الأقباط، فى جزء كبير منها، لا يحتاج إلا إلى توفر النيّة والإرادة لدى أصحاب القرار. فالمسألة هنا ليست إلا تنفيذ لمبادئ العدالة والمساواة التى يحتويها الدستور المصري، وإن كانت ناقصة، فى إطار سلطة صاحب القرار. هذا، بالإضافة إلى ضرورة الالتزام بقوانين حقوق الإنسان الدولية!

نعم هناك حلول لا تأتي إلا بقرارات رئاسية. وهذا ينطبق، على سبيل المثال، على تعيين الوزراء أو السفراء، و رجال القضاء، والقيادات العسكرية والأمنية، و ماشابه ذلك. أما المسائل الأخرى المتعلقة بالوظائف الإدارية الأخرى، فهي تخضع للوائح عامة يطبقها الوزراء أو مديرو الإدارات في مصالح أو شركات، عامة أو خاصة. المطلوب هنا أن يُعامل الجميع على قدم المساواة، دون تمييز ضد أى شخص، لأى سبب، سواء كان جنساً أو ديناً أو غيره.

ولما كان المفروض شيئاً، وما يحدث فى الواقع شئ آخر، لذلك فلابد من إنشاء آلية كفيلة بوقف أي صورة من صور التمييز. وهذا – ما يحدث فى دولة القانون والعدالة– ويتمثل فى إجراءات عملية خاصة Special practical measures وليست مجرد نصوص أو مؤتمرات موسمية أو مقابلات تطييب خواطر، أو ماشابه ذلك. وقد تتطلب هذه الأمور – كما سبق وقلت – إجراء تعديل في الدستور المصري حتى نوضح أمور غير واضحة في الواقع القانوني المصري. كما توجد هناك أمور لا يمكن علاجها إلا بسن قوانين جديدة، مثل إصدار قانون موجد لتنظيم

بنـــاء دور العبادة وصيانتها، وتنظيم العلاقة بين الدولة والمجتمعات الدينية على أسس تساوى بين الجميع في المعاملة، وتترجم نصوص دستور معاصر، والمواثيق الدوليـــة لحقوق الإنسان والأقليـــات، إلى واقع معاش. وبالتــــالي لا نترك مثل هذه الأمور وهذه العلاقة للأهـــواء والتفسيرات. فهذا أمر ثبت أنه مصدر مباشر للقلاقل والاحتكاكات الطائفية والعدوان على المواطنين الأقباط، منذ أوائل السبعينيات من القرن الماضي.

كيف نصون الحريات والحقوق جميعا بما فيها الحرية الدينية وحقوق الأقليات؟

لقــد أثبتت الخبرة الإنسانيـــة، حتى فى أعرق الـــدول الديموقراطية، أن التمييز بـــين المواطنين لا يمنعه الدستــور - بحد ذاته - منعاً باتـــاً مهما بلغ من كمال فـــى الصياغة. لذلك وجب إنشاء الآليـــات اللازمة لإعمال نصوص الدساتير محكمة الصياغة والمتفقة مع الشرعة الدوليـــة، كم قلت تواً، بالإضافة إلى إعمال القوانين المنبثقة عن هذه الدساتير فى دولة القانون.

وعلـــى هذا الأساس، أرى أن من أهـــم الإجراءات العملية اللازمة لضمان ممارسة كل المواطنـــين لحقوقهم وتمتعهم بحرياتهـــم، ومشاركتهم جميعا، بما فيهم الفئات المهمشة مثل المرأة والأقباط، في العمل السياسي مايأتي:

• النص في الدستور على أن المصريين متساوون أمام القانون، ولا يميز ضد أي منهم بسبب الأصل أو الجنس أو الدين أو اللغة أو الرأي أو بسبب شخصي أو بسبب انتماء سياسي، أو لأي سبب آخر.

• النص في قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية على أن قيد أسماء المواطنين في سجـــلات الناخبين واجب وطني. وقد يكون مـــن الأفضل وضع هذا النص ضمن مواد الدستور، تحت الجزء الخاص بالواجبات.

• اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة لضمان تمثيل المرأة والأقباط في المجالس التشريعية، والمحليات، والنقابـــات والمناصب العامة، بشكل يتواءم مع نسبتهم العدديـــة، مـــع إقرار حد أدنى لهـــذا التمثيل. ويمكن أن يتم ذلـــك عن طريق برامج "الإجراء التوكيدي" Affirmative Action ، ونظام الحصة النسبية، أي Quota

• زيـــادة اهتمام الأحـــزاب السياسية بتدريب كـــوادر نسائية وقبطية من خلال

المشاركـــة في كافـــة المهام والمناصـــب الحزبية، وترشيح عـــدد كاف من الفئتين يتناســب ونسبتهـم السكانية فى الانتخابات العامة والمحليـــة، وذلك على قوائم مرشحي الأحزاب.

• بالإضافـــة إلى ما يقوم به المجلس القومي للمرأة من أنشطة لمساعدة المرأة علـــى مزاولة حقوقها السياسيـــة، على المجلس القومي لحقـــوق الإنسان أن يقوم بـــدور قيادي في التوعية الثقافية بحقوق الإنسان السياسية فيما يتعلق بالترشيح والانتخاب، ومراقبة الحملات الانتخابية والتأكد من إلتزامها باحترام القانون وعدم استخـــدام الشعارات الطائفيـــة أو الإثارة الجماهيرية ضـــد أي مرشح. هذه مجرد جزئية مما يمكن أن يكون برنامجا قوميا للتسامح السياسي، يقوم على احترام حق الإنسان فى التعبـــير والبحث العلمي، وحرية الفكر والدين والعقيدة. ولاشك في أن ممارســـة كل هذه الحقوق والحريات وغيرها، دون أية عراقيل، يمثل الأساس الذي لا يمكن أن يكون بغيره أي إصلاح سياسي أو ممارسة ديمقراطية.

إن أوضاع حقوق الإنسان المصـــري بوجه عام، والفئات المهمشة بوجه خاص، تستلـــزم منا جميعا أن نخرج من القوالب القديمة المتعارف عليها فى منطقتنا فيما يتعلق باحترام حقوق الإنسان والأقليات. فاحترام هذه الحقوق الإنسانية المتعارف عليهـــا اليوم دوليا، هى الضمان الوحيد لاستقـــرار ونهضة مصر، ولتبوؤها المكانة اللائقة بتاريخها فى الأسرة الدولية.

الهوامش

(١) مـن أمثلة ذلك، المادة ٧ ونصها "يقوم المجتمع علـى التضامن الاجتماعي" و"يلتزم المجتمع برعايـة الأخلاق وحمايتها، والتمكين للتقاليد المصرية الأصيلة، وعليه مراعاة المستوى الرفيع للتربية الدينية والقيم الخلقيـة والوطنية والتراث التاريخي للشعب، والحقائـق العلمية، والسلوك الاشتراكي، والآداب العامة، وذلك في حدود القانون". الدستور الدائم ١٩٧١، ص ١١-١٢.

الإدارة المحلية في مشروع دستور ١٩٥٤

سامح فوزي

كاتب وباحث في العلوم السياسية

١- ثلاث مقدمات أولية

الحديث عن اللا مركزية يستدعـي- بصورة أو بأخرى- حديثا عن الديمقراطية حيث يعني جوهر اللا مركزية نقـل بعض السلطات والاختصاصات من المركز إلى الفروع بغية تحقيق مشاركة أفضل في تنفيذ البرامج والسياسات.

ويأخذ نقـل السلطة شكلين: إما نقل السلطة إلى وحدات محلية يجري تشكيلها على أساس إقليمي للقيام ببعض الخدمات، نظرا لأنها قريبة من المواطن العادي، أو نقـل السلطة إلى وحدات يجري تشكيلها على أساس وظيفي، حيث يعهد إليها القيام بوظيفة معينة.

الحديـث في هذه الورقة ينصب على الوحدات المحلية التي تتشكل على أساس إقليمـي، وتعبر عنها مجالس شعبية منتخبة. ولكن قبل الولوج إلى جوهر موضوع الورقـة وهو "الإدارة المحليـة في مشروع دستور ١٩٥٤" يتعـين أن نرسي ثلاث مقدمات أساسية:-

المقدمة الأولى

تُعـد الإدارة المحلية تعبيرا عـن ديمقراطية أي نظام حكم؛ نظـراً لأنها تتصل مباشـرة بمفهوم المشاركة الشعبية، والقدرة علـى التعبئة والتنظيم والتعبير عن المصالـح على المستويات دون القومية. وتتأثر الإدارة المحلية بحالة نظام الحكم بشـكل عام. كلما نزع النظام السياسي نحو مزيد من التعددية والمشاركة سياسيا، كلما كان أقـرب إلى الاعتراف بتمايز المصالح المحليـة، وتوسيع نطاق المشاركة محليـا. أي أن الفعل المحلي الحر يتأثر بالضـرورة بحالة الحرية السياسية التي يكفلها النظام السياسي السائد للفاعلين السياسيين على المشهد السياسي عامة.

في هذا الصدد يلاحظ أن فترة الاحتلال البريطاني (١٨٨٢-١٩٥٢) لم تشهد إدارة

محليـــة فعالة، بالرغم من أن دستور ١٩٢٣ هو أول وثيقة دستورية تكفل للوحدات المحليـــة الشخصية المعنوية المستقلة، إلا أن التلكؤ في إصدار القوانين التي تكفل استقلال الوحدات المحلية، والإفراط في القيود القانونية التي تكبل حركة تكوينات الإدارة المحلية، وعدم إفادة أعضائها من القدر اليسير من الاختصاصات التي كفلها لها القانون أدى إلى الحيلولة دون تأسيس إدارة محلية تستند إلى مفهوم الاستقلال في مواجهة السلطة المركزية.

واللافت للنظر أن جلاء الاحتلال لم يؤد إلى تفعيل الإدارة المحلية في ظل الدولة الوطنيـــة المستقلة، بل على العكس حرم الوحـــدات المحلية من القدر اليسير الذي تمتعت به مـــن قبل، وجعل مناط حركتها بيد السلطة التنفيذية، وأخضعها للنظرة السياسيـــة- السلبية عامة- لمفهوم "الجماهير"، وأهـــواء المشرع العادي الذي لا يتحـــرك بمنأى عن تأثير السلطة التنفيذية. وهكذا كانت سمة الإدارة والسياسة في الحقبة الناصرية، وما تلاها.

المقدمة الثانية

يمثل مشروع دستور ١٩٥٤ انقطاعا عن إرث نظام ثورة يوليو بشأن العلاقة بين السلطـــات الثلاث، ووضع الإدارة المحلية، ونزوعا نحو الليبرالية. الحديث عامة عن ماهية مشروع الدستـــور، وما يشمله من تحديد للسلطات، وطبيعة العلاقات بينها يتجـــاوز غرض هذه الورقة، إلا أنـــه من المفيد التوقف أمام ما ذكـــره أحد أساتذة القانـــون الدستوري في معرض تعليقه على المشـــروع . يقول الدكتور مصطفي أبو زيد فهمي :انتهت لجنة نظام الحكم (المتفرعة من لجنة مشروع الدستور) إلى تفضيل النظـــام البرلماني، وقد رأت اللجنة- ملافاة لما فيه من عيوب ورغبة في جعله أكثر اتساقا مع البيئة المصرية أن تحيطه بضمانات هي:

١- كفالة استقرار السلطة التنفيذية بتقييد الحق في نزع الثقة بالوزارة.
٢- كفالة استقرار السلطة التشريعية بإحاطة حق الحل بقيود مقابلة.
٣- كفالة مبدأ سيادة الدستور بإقامة رقابة قضائية على دستورية القوانين.
٤- كفالة مبدأ سيادة القانون بإقامة رقابة قضائية على شرعية القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية.

ونظم الدستور لأول مرة في التاريخ الدستوري المصري وجود محكمة دستورية

عليا.

وأشـــاد أستاذ القانون الدستوري- الذي لم يتجاهل مشروع دستور ١٩٥٤ مثلما سعـــى زملاء كثيرون له- بما أسماه الدقة في التنظيم الفني، واعتبره أكثر الدساتير مراعاة لهذه الخاصية. وفي هذا الصدد يقول "كانت لجنة الدستور ترى ضرورة إعادة النظر في الحقوق والحريات العامة، كما جاءت في الدستور القديم (أي دستور ١٩٢٣) لأن بمـــا فيها من قيود شكلية وعملية لا تصلح أساسا لبناء النظام الجمهوري، ولا تتسـق مع السيادة الشعبيــة.... إذ أن الميزة الأولى لإقامــة النظام الجمهوري بعد إلغـــاء الملكية ليست مقصورة على مجـــرد إلغاء، بل هي أولا وقبل كل شيء إنشاء وبناء".[١]

ويدلل المؤلف على حرفية لجنة إعداد الدستور بالمقارنة بين بعض المواد التي تضمنها مشروعها، وبين بعض المواد التي شملها دستور ١٩٢٣- الذي يوصف بأنه وثيقة دستورية مهمة ومرجعية في التطـور السياسي والدستوري في مصر. فمثلا تنصـ المادة الثانية من دستور ١٩٢٣ على أن الجنسية المصرية يحددها القانون، فجـــاءت المادة الثانية من مشـــروع الدستور، ولم تكتف بهـــذا النص، بل أرادت أن تكفل ضمانات أكثر للمواطنين فأضافت إليها "ولا يجوز بحال إسقاطها عن مصري. وكذلك لا يجوز الإذن بتغييرها ممن اكتسبها إلا في حدود القانون". ومثال آخر على حرفية واضعي مشروع دستور ١٩٥٤. نصت المادة الخامسة من دستور ١٩٢٣ على أنـــه " لا يجوز القبض على أي إنسان ولا حبسه إلا وفق أحكام القانون" فلم يكتف واضعو المشروع بهذا النص، ووضعوا نصا آخر أكثر تحديدا " لا يجوز القبض على أحد أو حبسه في غير حالة تلبس إلا بأمر من السلطة القضائية ".[٢]

ويثير تجاهل أساتذة القانـــون الدستوري- بصفة عامة- مشروع دستور ١٩٥٤ الكثير من التساؤلات حول ما يمكن أن نطلق عليه تسييس البحث العلمي، وهو أمر باتـــت الجامعات المصرية تتأثر به بصورة أو بأخـــرى، سواء كان تسييسا مباشرا -أي توظيف البحث العلمي لخدمة أغراض الحكم، أو تسييسا غير مباشر- أي البعد عن إثارة مـــا من شأنه إحراج الحكم أو التقليل من دوره حتى لو كان الحديث عنه مقصوراً على الدوائر الأكاديمية.

ولكـــن الأمر الملفت حقيقة هو ما يمكـــن أن نطلق عليه "التلفيق العلمي"، حين يعـــاد إنتاج الحقائق التاريخية منزوعة عـــن سياقها، بحيث ينسب الفضل إلى غير أهله، ويجرد أصحاب الفضل من مآثرهم. ومثال على ذلك ما أشار إليه أحد أساتذة

القانون الدستـــوري من أن أعمال لجنة مشروع الدســـور التي تكونت عام ١٩٥٣ تمخضــ عنهـــا دستور ١٩٥٦، وهو أمـــر غير صحيح تـاريخيـــا، ويهيل التراب على مشــروع دستور ١٩٥٤ الـــذي لم ير النور. والأهم من كل هـــذا إنه يزيف وعي جيل بأكمله لم يعاصر هذه المرحلة. [٣]

ويوضح د. فؤاد العطار أن لجنة مشروع الدستور التي تكونت في ١٣ ينـاير ١٩٥٣ مـــن مختلف الاتجاهات السياسية والفكرية وضعت مشـــروع الدستور، وقدمته إلى رئيســ مجلس الوزراء في ١٧ ينـاير ١٩٥٥. وانتهي أمره منذ ذلك الحين. أما دستور ١٩٥٦ فقد أعده المكتب الفني التابع لرئاسة الجمهورية، وعُرض على كل من مجلس الـــوزراء ومجلس قيادة الثورة، وعندما استقر الرأي عليه أعلن في ١٦ ينـاير ١٩٥٦، وجرى الاستفتاء عليه في ٢٣ يونيو ١٩٥٦. [٤]

المقدمة الثالثة

تأسيســـا على ما سبق، وتأكيدا على نزوع مشروع دستور ١٩٥٤ نحو التفصيل في تنـــاول حقوق وحريـــات المواطنين، ومراعاة دقة الجوانـــب الفنية في الصياغة القانونيـــة للنص الدستوري، فقد اختلف تناول مشـــروع الدستور عن كيفية تناول دستور ١٩٢٣، والدساتير المتلاحقة بعد ثورة ١٩٥٢ للإدارة المحلية. ففي حين تضمن دستور ١٩٢٣ مادتين خاصتـــين بالإدارة المحلية تاركا التفاصيل للمشرع العادي، نـــزع مشروع دستور ١٩٥٤ إلى التناول التفصيلي للوحدات المحلية، اختصاصاتها وتشكيلهـــا، وعلاقتها بالحكومة المركزية في خمســ عشرة مادة. أما دساتير نظام يوليو فتأرجحت بين الاقتضاب والإسهاب في تناول وضع الإدارة المحلية.[٥] وأخيرا انتهى الحال بدستور ١٩٧١ إلى تضمين ثلاث مواد فقط بشأن الإدارة المحلية تفتقر إلى دقة الصياغة.

انبثقـــت عن لجنة مشروع دستور ١٩٥٤ لجنة خاصة باللامركزية الإدارية. وثار في مداولاتهـــا وجهتا نظر: تنحصر الأولى في إعداد مشروع دستور على غرار دستور ١٩٢٣ بحيث يكتفي بالنص على الخطوط الرئيسية للإدارة المحلية وترك التفاصيل إلى المشـــرع العادي، أما الرؤيـــة الثانية فرأت ضرورة أن يشمـــل الدستور أحكاما محددة مفصلة حتى تحاط الهيئـــات اللا مركزية بسياج من الضمانات الدستورية بمـــا يكفل توطيد الـــلا مركزية على الوجه الذي رسمـــه الدستور، وألا يترك المشرع الدستوري تقرير الأمور في يد المشرع العادي.[٦]

وبينما انطوى فيه دستور ١٩٥٦ على مواد تفصيلية بشأن الإدارة المحلية – أقل حرفية وتحديدا مقارنة بالمواد التي اشتملت عليها مشروع دستور ١٩٥٤ كما سيلي بيانه– فإن دستور عام ١٩٦٤ تضمن مادتين فقط بشأن الإدارة المحلية، وهو نفس الأمر الذي سار عليه دستور ١٩٧١. ولا يخفى أن ذلك ينطوي على إعطاء المشرع العادي اليد الطولى في تقرير الإدارة المحلية، وهو ما يجعل الوحدات المحلية– من حيث التشكيل والاختصاص والعلاقة مع الحكومة المركزية– في قبضة السلطة التنفيذية التي صارت تهيمن على السلطة التشريعية في ظل دساتير يوليو المتعاقبة، وهو ما يمس في الصميم جوهر مفهوم الاستقلال الذي يقوم عليه مفهوم الإدارة المحلية.

من هنا فإن الورقة سوف تحاول تحليل النصوص الواردة في مشروع دستور ١٩٥٤ بشأن المحليات في ضوء المقارنة بينها وبين النصوص الواردة بهذا الخصوص في دستور ١٩٢٣ ودساتير نظام يوليو التي ظهرت في الخمسينيات والستينيات من القرن العشرين.

٢– الشخصية المعنوية

نقطة البدء في الحديث عن اللا مركزية على المستوى القانوني هو رصد ما إذا كانت الوحدة المحلية تتمتع بالشخصية المعنوية من عدمه. ويقصد بالشخص القانوني المعنوي عدة عناصر أساسية:[٧]

١– أن يكون أهلا لاكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات، وله ذمة مالية مستقلة عن الذمة المالية للدولة. واستقلال الشخص المعنوي ليس مطلقا، ولكن تمارس السلطة التنفيذية صورا من الرقابة عليه، بوصفه جزءا من كل أعم وأشمل. ولكن يظل السؤال هو إلى أي مدى تحد الرقابة التي تمارسها الحكومة على الوحدات المحلية من استقلالها؟

٢– يحق له التعاقد لحسابه وليس لحساب الدولة. وقد يفرض المشرع قيودا على الشخص المعنوي في قبول مثلا الهبات أو أن يشترط موافقة الحكومة أو تصديقها على التعاقدات التي يبرمها، وترتب حقوقا وواجبات تجاه الغير.

٣– يحق له التقاضي كمدع أو مدعى عليه في كل ما يتعلق بشئونه الخاصة سواء تجاه الأشخاص الطبيعيين أو أشخاص القانون العام.

٤– له هيئة تعبر عن إرادته. هذه الهيئة قد تكون فردا أو مجلسا.

ويرى كثير من الفقهاء أن العنصر الأساسي الجامع في اعتبار الوحدات المحلية أشخاصــاً معنويين هو وجود مصالح مستقلة مشروعــة جديرة بحماية الجماعة لها، بحيث تصبح حقوقا لها، وترتبط هذه المصالح معا، ولعل هذا ما يبرر تأسيس أشكال تنظيمية ومؤسسية على المستوى المحلي لرعايتها، والذود عنها.

ينص مشروع دستور ١٩٥٤ في المادة (١٣٦) على أن "تضم الدولة هيئات محلية ذات شخصية معنوية عامة هي المديريات والمدن والقرى، وكل جهة مسكونة يجب إلحاقها بإحدى هذه الهيئات. ويجوز أن تشمل الهيئة الواحدة أكثر من قرية أو مدينة كما أن تعتبر هيئة حيا من مدينة. وكل ذلك على الوجه المبين في القانون".

يظهر في هذا النص اعتبار كل الهيئات المحلية سواء أن كانت مديريات أو مدن أو قري ذات شخصية معنوية، وهو ما يمثل امتدادا لدستور ١٩٢٣ الذي يُعد أول وثيقة دستوريـــة مصرية تحوي مثل هذا النص. فقد نص الدستور في مادته (١٣٢) على أن تعتبر "المديريات والمــدن والقرى فيما يختص بمباشرة حقوقها أشخاصا معنوية وفقــا للقانون العام بالشــروط التي يقررها القانون، وتمثلهــا مجلس المديريات، والمجالس البلدية المختلفة، ويعين القانون حدود اختصاصها".

يلاحــظ أن الدساتـــير والتشريعات التـــي سبقت صدور دستـــور ١٩٢٣ لم تقر بالشخصيـــة المعنوية المستقلة للوحدات المحلية وبالتالي اعتبرت فرعا للحكومة المركزيـــة، وهو مـــا يعني أن هذا الدستور أحدث تحولا مهمـــا في هذا الصدد. وسار مشروع دستور عام ١٩٥٤ على هذا النهج، وهو الأمر الذي لم تسر عليها-كقاعدة-، الدساتير التي أعقبته طوال الحقبة الناصرية.

إذا نظرنا إلى دستور عام ١٩٥٦ فقد أفرد للإدارة المحلية المواد من ١٥٧ إلى ١٦٦، علـــى العكس من دستور ١٩٢٣ الذي فضـــل أن يوجز في مادتين الحديث عن الإدارة المحليـــة تاركا التفاصيل للمشرع، ورغم ذلــك لم يشر صراحة إلى ماهية الوحدات المحلية التي يتكون منها القطر المصري، واقتصرت المادة (١٥٧) منه – وهي المقابلة للمـــادة (١٣٢) من دستـــور ١٩٢٣- على النص بتقسيـــم "الجمهورية المصرية إلى وحدات إدارية، ويجوز أن يكون لكل منها أو لبعضها الشخصية المعنوية الاعتبارية وفقا للقانون، ويحدد القانون نطاق هذه الوحدات وينظم الهيئات الممثلة لها".

يتضـــح مما سبـــق أن دستور ١٩٢٣، ومشـــروع دستـــور ١٩٥٤ اتفقا في أمرين أساسيين:-

- الأمر الأول: النص صراحة على التقسيمات الإدارية وتسميات معينة للهيئات

المحلية.

• الأمر الثاني: وجوب منح الهيئات المحلية المنصوص عليها دستوريا الشخصية المعنوية.

وقد تحلل دستور ١٩٥٦ مـن الأمرين معا، وذلك للحيلولة دون بروز أية هيئات محليـة مستقلة تتمتع بهامش حركة بعيدا عن السلطـة المركزية التي أخذت في ذلك الحين طابعـا استيعابيا ذا وجه قمعي للمجتمع برمتـه بمختلف مؤسساته وأبنيتـه -الحكومية وغير الحكومية. وهو ما انتهـى إليه د.سليمان الطماوي- في معرض تعليقه على وضع الإدارة المحلية في دستور ١٩٥٦ الذي مثل خطوة للخلف عـن كل من دستـور ١٩٢٣ ومشروع دستور ١٩٥٤- " تـرك دستور سنة ١٩٥٦ أمر منـح الشخصية المعنوية للمشرع. والواقع إن جوهر اللامركزية هو الاستقلال الذي يتمثـل في الشخصية الاعتباريـة، ولهذا فإن المشرع لو استحـدث تقسيما إداريا جديـدا، وجرده من الشخصية المعنوية، فإن هـذا التقسيم سوف ينتمي إلى الإدارة المركزية".[٨]

من أبرز ملامح وفلسفة دستور ١٩٥٦ هو توحش السلطة التنفيذية، واستيعابها الكامل للسلطة التشريعية على نحو ملفت. ويشكل ذلك امتدادا- بصورة أو بأخرى- للدستـور المؤقت الذي أعلن في ١٠ فبراير عـام ١٩٥٣ الذي شهد تغييبا للسلطة التشريعية بعد إلحاقها بالسلطة التنفيذية، ويعلق على ذلك المستشار طارق البشري قائـلا " أن السلطـة التشريعية لم تفقد استقلالها فقط بل فقـدت وجودها نفسه، واندمجـت في السلطة التنفيذية، التي يتولاهـا مجلس الوزراء الذي يعين أعضاءه ويعزلهم قائد الثورة، فكلتا السلطتين المندمجتين تمثلان المشيئة السياسية لقائد الثورة بحسبانه من يتولى أعمال السيادة العليا"[٩].

في ظل دستور ١٩٥٦- الذي أخذ بالجمهورية الرئاسية- أصبح رئيس الجمهورية يشغـل منصبه بالاستفتاء العام ،وهو يتـولى السلطة التنفيذية ويضع السياسات العامـة، ويعين الوزراء ويقيلهم، و لا تتجاوز رقابة السلطة التشريعية المكونة من أعضاء منتخبين المساءلـة الفردية للوزراء دون أن يمتد إلى المسئولية التضامنية للوزراء، نظرا لأن رئيس مجلس الوزراء هو ذاته رئيس الجمهورية، ولا ولاية للمجلس النيابي عليه طالما أنه مستفتى مباشرة من الشعب.[١٠]

في ضوء ما سبق كان من الطبيعي أن تنزع السلطة التنفيذية في دستور ١٩٥٦- ومـا تلاه مـن دساتير حتى عام ١٩٧١- إلى تلافي أية قيود مـن شأنها أن تفرض

عليها التزامات سواء فيما يتعلق بالتقسيمات الإدارية للوحدات المحلية أو بمسألة منح هـذه الوحدات الشخصية الاعتبارية، تاركة الأمـر برمته في يد المشرع الذي لم يكـن يتمتع باستقـلال حقيقي في ضوء تغول السلطـة التنفيذية على السلطة التشريعية.

٣- استقلال الوحدات المحلية

يعتبر استقلال الشخص القانوني المعنوي ضرورة أساسية للحفاظ على ذاتيته في مواجهة السلطة المركزيـة، والتأكد من أن التأثير الذي تمارسه الأخيرة عليه لا ينال من حركته المستقلة في سبيل تحقيق المصالح المحلية المتميزة.

تأتـي طريقة تشكيـل مجالس الوحدات المحلية في صلـب الحديث عن قضية استقـلال الإدارة المحليـة. وهو تلازم في غير موضعه نظـرا لأن استقلال الوحدات المحليـة لا يتأتى فقط من طريقـة تشكيلها بالانتخـاب أو بالتعيين أو بكليهما. ولكن يكفل هذا الاستقـلال ضمانات دستورية وقانونية، وإذا غابت هذه الضمانات تلاشى استقـلال الوحدات المحلية حتى لو كانت المجالـس المعبرة عنها تكونت من خـلال آلية الانتخاب. القضية ليست في الأخذ بمبـدأ التعيين أو الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية، ولكن تكمن في الأساس فيما تتمتع به هذه المجالس من ضمانات دستورية وقانونية في ممارستها لعملها.[١١]

نص دستور ١٩٢٣ على مبدأ الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية. وقد استقر الـرأي في المداولات التي سبقت وضع الدستور علـى الأخذ بمبدأ الانتخاب أساسا لتشكيل مجالـس الوحدات المحلية، مع الأخذ في الاعتبـار إمكانية تعيين بعض الأشخاص حتى يتسنى لهذه المجالس الانتفاع بالكفـاءات الإدارية والفنية. من هنا جاء نص الدستور في مادته (١٣٣) على أن يكون اختيار أعضاء هذه المجالس بطريـق الانتخاب إلا في الحالات الاستثنائية التي يبيح فيها القانون تعيين بعض أعضاء غير منتخبين.

وأجاز القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ تعيين بعض الأعضاء من ذوي الكفاءات في مجالس المديريات، حيث نص على تعيين ستة أعضاء بحكم وظائفهم، يمثلون كلا من وزارات المالية والزراعة والصحة العمومية والمعارف والأشغال والمواصلات، ولا يكون لهؤلاء الأعضـاء رأي معدود في المداولات إلا في المسائل المتعلقة بالوزارات التي يمثلونها. ويجوز للوزارة تكليف أكثر من ممثل للمشاركة في اجتماعات مجلس

المديريـــة، ولكن لن يكون لممثلي الوزارة -مهما بلغ عددهم- سوى صوت واحد في المسائل التي يتداول الرأي بشأنها.[١٢]

وســار مشروع دستور ١٩٥٤ على ما كان سائدا من الجمع بين مبدأي الانتخاب والتعيين في تشكيل المجالس المحلية، ولكن بصورة أكثر تقنينا وضبطا، ولم يطلق يد المشرع العادي في تحديد هذه المسألة، مفضلا حسمها دستوريا منذ البداية.

تنص المــادة (١٣٧) من مشــروع الدستور علـــى أن "يمثل الهيئـــات المحلية مجلســ ينتخب بالاقتراع السري المباشر، ويختار المجلس رئيسه من بين الأعضاء المنتخبـــين، ويجوز مع ذلك للمجلس أو الحكومة بنص في القانون ضم أعضاء من الفنيـــين ذوي الكفايـــة والخبرة في الشئون المحلية بحيـــث لا يتجاوز عددهم ربع مجموع أعضاء المجلس".

في هذا النص حسم واضعو مشروع الدستور أمرين مهمين:

الأول: أن أساس تشكيـــل المجالس المحلية هو الانتخاب، مع الاعتداد بإمكانية الاستعانـــة ببعضـــ أصحاب الخبرة والكفـــاءة، ولكن بما لا يزيد عـــن ربع أعضاء المجلس.

الثاني: إنه يجوز ضم أعضاء إلى المجلس المحلي المنتخب، على قاعدة الكفاءة والخـــبرة الفنية في الشأن المحلـــي، وليس ممثلا لوزارة من الـــوزارات. وأجاز ذلك للمجلســ المنتخب كما أجازه للحكومة ســـواء بسواء، ولم يلزم المشرع الدستوري المجالســ المحلية بتعيين أعضاء كشرط أساســـي لتكوينها على النحو الصحيح، وبالتالي فإن غياب تحقيقه لن يؤدي إلى بطلان تشكيل المجلس المحلي.

في هـــذا الشأن تحديدا فإن مشروع دستـــور ١٩٥٤ حاول تلافي أخطاء المرحلة السابقـــة في ظـــل دستور ١٩٢٣، وهي الأخطاء التي يصفهـــا في إيجاز لا يخلو من براعـــة د.عثمان خليل " يمكن القول إجمـــالا أن مجالس المديريات المصرية عبارة عـــن مجموعة من كبار موظفي الحكومة بالمديرية ومن كبار الملاك الزراعيين فيها، الأولون معينون، وهؤلاء منتخبون. وللمنتخبين الغلبة العددية، وللمعينين الغلبة الفعلية".[١٣]

وجـــاءت صياغة المـــادة (١٥٨) من دستور ١٩٥٦- المقابلـــة للمادة (١٣٧) من مشروع دستـــور ١٩٥٤- أقل حرفية في الصياغة، وسلبـــت المجالس المحلية مما ارتأى المشرع وضعه من حصانات دستورية في مشروع الدستور. تنص المادة على أن "يمثـــل الوحدة الإدارية ذات الشخصية الاعتبارية مجلس يُختار أعضاؤه بطريق

الانتخاب، ومع ذلك يجوز أن يشترك في عضويته أعضاء معينين على الوجه المبين في القانون".

يتبين في نص المادة أن الانتخاب هو أساس تشكيل المجالس المحلية، وأجازت تعيين بعض الأعضاء غير المنتخبين، وتركت تنظيم هذه في المسألة في يد المشرع. وبينما وصف مشروع دستور ١٩٥٤ وجود أعضاء غير منتخبين في المجالس المحلية بوصفه استعانة بذوي خبرة فنية واطلاع على الشئون المحلية، والنص على ألا يتعدى عدد غير المعينين ربع أعضاء المجلس المحلي، فإن دستور ١٩٥٦ لم يضع امتلاك الخبرة الفنية أساسا مؤهلا لعضوية المجلس المحلي، كما أنه ترك تنظيم مسألة التعيين في يد المشرع العادي.

وجاء القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ المنظم للإدارة المحلية ينص على الربط بين الإدارة المحلية والتنظيمات السياسية، بحيث جعل الأعضاء المنتخبين في المجالس المحلية ينتقون من السلطة المشرفة على الاتحاد القومي، ثم الاتحاد الاشتراكي، مما يجعلهم أقرب إلى المعينين منهم إلى المنتخبين. وأجاز القانون، وما طرأ عليه من تعديلات، جواز اختيار الأعضاء المنتخبين في المجالس المحلية من بين الموظفين، إذا ما كانوا أعضاء في اللجان التنفيذية للاتحاد القومي، أو أعضاء في لجان الوحدات الأساسية للاتحاد الاشتراكي. [١٤]

٤- اختصاصات الوحدات المحلية

استقلال الوحدات المحلية لا يكفله فحسب تشكيل مجالسها عن طريق الانتخاب، ولكن يكفله في الأساس تمتعها باختصاصات محددة، ينص عليها الدستور، وهو ما يحول دون تدخل السلطة التنفيذية في أعمالها. ورأينا أن الركون إلى معيار الانتخاب في تشكيل مجالس الوحدات المحلية لا يكفي لتحديد ما إذا كانت مستقلة من عدمه، ولاسيما في ضوء ما حدث في الخمسينيات والستينيات من النص دستوريا على قاعدة انتخاب أعضاء المجالس المحلية، وتفريغ النص الدستوري من محتواه بجعل هذا الانتخاب على أساس الولاء السياسي والعضوية في التنظيم السياسي الواحد.

أحال دستور ١٩٢٣ مسألة تنظيم اختصاصات الهيئات المحلية إلى المشرع العادي، وحوى القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ على نصوص تكفل لمجالس المديريات صلاحيات محدودة تمارسها دون الحاجة للحصول على أية موافقة أو تصديق من

الحكومــة. وفي هذا الصدد نص القانون علــى حق هذه المجالس في فرض ضرائب إضافيـــة على الأطيـــان بحيث لا تزيد نسبتها عن ٨٪ مـــن ضريبة الأطيان العامة التي تتقاضاها الحكومة. واشترط الحصول على مصادقة مجلس الوزراء في حالات فرض ضرائب إضافية على الأطيان تزيد نسبتها عن ٨٪ من ضريبة الأطيان العامة، وتنازل المجلس عن حقوقه في الأموال أو المؤسسات التي يملكها أو يقوم بإداراتها، والقيام بأعمال ذات صبغة تجارية، وإبرام أية التزامات ترتب على مجلس المديريات مصروفات في ميزانيته لسنة أو سنوات مالية مقبلة. [١٥]

وعالج مشروع دستور ١٩٥٤ بشيء من التفصيل اختصاصات الهيئات المحلية، تلافيا لأخطاء المرحلة السابقة التي نتجت عن إطلاق يد المشرع العادي في تحديد اختصاصات الهيئات المحلية، وعلاقة هـــذه الهيئات بالحكومة. فقد أفرد المشروع عـــددا من المواد تتنـــاول صلاحيات الهيئات المحلية. تنصـــ المادة (١٤٠) على أن تهتم الوحدات المحلية "بكل ما يهـــم الوحدات التي تمثلها" ثم تناولت بالتفصيل المجالات التـــي تمارس فيها نشاطها وهـــي "إدارة المرافق والأعمـــال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية وتسهـــر على رعاية مصالح الجماعات والأفراد" وشددت المادة (١٤١) على أن "تعمل التشريعات على استقلال هذه الهيئات بشئون التعليم في مراحله الأولي. التعليم الفني والطب العلاجي وشئون المواصلات والطرق المحليـــة والأسواق وشتى المرافق والخدمات الاجتماعية". وأعطى مشروع الدستور الهيئات المحلية الحق في الحصول على الضرائب على الأطيان والرسوم والضرائب الإضافيـــة، وانحاز إلى التأكيد على حرية التنقل، والحيلولة دون تقييده بأي أعباء ماليـــة بالنص في المادة (١٤٣) على أنه "يجب ألا تتناول هذه الضرائب والرسوم انتقال الأشخاص أو مرور الأموال بين الوحدات الإدارية وألا تقيد حق المواطنين في ممارسة مهمتهم وأعمالهم في أراضي الدولة".

ويبدو تأثر دستور عام ١٩٥٦ بالنصوص الواردة في مشروع دستور ١٩٥٤ خاصة فيما يتعلق باختصاصات الهيئات المحلية. فقد نص دستور ١٩٥٦ في المادة (١٦١) علـــى أن "تدخل في مـــوارد الوحدات الإدارية ذات الشخصيـــة الاعتبارية الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلي، أصلية كانت أو إضافية، وذلك في الحدود التي يقررها القانون". وتعد هذه المادة هي المقابلة للمادة (١٤٣) من مشروع دستور ١٩٥٤ التي نصت على " تدخل الموارد الهيئات المحلية الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلي، أصلية كانت أو إضافية، وذلك كله في الحدود التي يقررها القانون". ويبدو واضحا أن الاختلاف في صياغة المادتين يعود إلى عدم الدقة في التعبيرات المستخدمة في

دستور عام ١٩٥٦ والتي تتمثل في وصف الهيئات المحلية بالوحدات الإدارية، وهي عبارة تخلو من الدقة، وتثير التباسات قانونية عديدة.

وإن كان دستور ١٩٥٦-إجمالا- قد سار على درب مشروع دستور ١٩٥٤ بشأن توسيع اختصاصات الهيئات المحلية، والنص على كثير منها بشكل حصري دستوريا، إلا أنه يجب ملاحظة أن المجالس المحلية لم تكن تتمتع باستقلال حقيقي في مواجهة السلطة المركزية، وإن التوسع في الاختصاصات المكفولة لها -دستوريا وقانونيا- لم تكن في حقيقة الأمر نقلا لسلطات من المركز إلى الأقاليم-جوهر اللا مركزية- بقدر ما كان إعادة توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية وفروع تابعة لها في الأقاليم تخضع لرقابتها، فضلا عن رقابة التنظيم السياسي الواحد وقتئذ.

وجاء دستور ١٩٦٤ أكثر إيجازاً في مجال تحديد اختصاصات الهيئات المحلية، تاركا التفاصيل للمشرع، وهو ما أدى عمليا إلى انتفاء استقلالها، فضلا عن أن النص الذي حوى الحديث عن صلاحيات الهيئات المحلية- مع الملاحظة أن الدستور حوي مادتين فقط بخصوص المحليات- افتقر إلى الضبط في الصياغة، والدقة الفنية، ومثل ارتدادا على دستور عام ١٩٥٦. تنص المادة (١٥١) من دستور عام ١٩٦٤على أن "تختص الهيئات الممثلة للوحدات الإدارية، بكل ما يهم الوحدات التي تمثلها، وتساهم في تنفيذ الخطة العامة للدولة، ولها أن تنشئ وتدير المرافق العامة والمشروعات الاقتصادية والاجتماعية والصحية، وذلك على الوجه المبين في القانون".

ويتضح من هذا النص أمران:

أولا: غياب الضبط في الصياغة، وتكرار بعض العبارات التي تعاني من دقة في التعبير مثل الوحدات الإدارية. هذا إلى جانب إعطاء المشرع العادي اليد الطولى في تقرير اختصاصات المحليات بشيء من التفصيل والدقة.

ثانيا: إسباغ طابع اشتراكي على اختصاصات الهيئات المحلية من خلال النص على إسهام الوحدات المحلية في تنفيذ الخطة العامة للدولة.

ومما يجدر تسجيله أن دستور ١٩٧١ سار على هذا الدرب، وتأثر بصياغة المواد الواردة في دستور ١٩٦٤ ليس فقط في إيجازها، ولكن أيضا في افتقارها إلى الدقة في الصياغة القانونية. فقد انطوي الدستور على ثلاث مواد فقط تنظم الإدارة المحلية. تنص المادة (١٦٣) منه على أن "يبين القانون طريقة تشكيل المجالس

الشعبية المحلية، واختصاصاتها ومواردها المالية، وضمانات أعضائها، وعلاقاتها بمجلس الشعب والحكومة، ودورها في إعداد وتنفيذ خطة التنمية وفي الرقابة على أوجه النشاط المختلفة".

يتضح من النص السابق غياب الحرفية، والضبط في صياغة مواد الدستور، وعدم الإفادة من التراكم التاريخي للنصوص والدساتير في هذا الصدد، ولاسيما مشروع دستور عام ١٩٥٤، والذي تأثر به بعض الشيء -في هذا المقام- دستور عام ١٩٥٦، وجاءت صياغة النص في الدستور الدائم خالية من أي فهم للخبرة التاريخية وحرفية المشرع الدستوري المصري. وفي هذا الصدد يذهب د.سليمان الطماوي إلى "أن المادة (١٦٣) لم تتضمن القاعدة الأصولية التي تقضي باختصاص المجالس المحلية "بكل ما يهم الوحدات التي تمثلها"، وتضمنت كلاما مرسلا".[١٦]

٥- العلاقة بين المحليات والحكومة

أعطى مشروع دستور ١٩٥٤ صلاحيات وحصانات في علاقة الوحدات المحلية بالحكومة المركزية بما يكفل لها قدرا من الاستقلال النسبي. وفي هذا الصدد جاء تطويرا لما سبقه من دستور ١٩٢٣ ، ومتقدما لما لاحقه من دساتير طيلة الخمسينيات والستينيات.

فقد نص دستور ١٩٢٣ في المادة (١٣٣) على "تدخل السلطة التشريعية أو التنفيذية لمنع تجاوز هذه المجالس حدود اختصاصها أو أضرارها بالمصلحة العامة وإبطال ما يقع من ذلك".

وقد خطا مشروع دستور ١٩٥٤ خطوة متقدمة من أجل تلافي الصعوبات التي رافقت تطبيق دستور ١٩٢٣.

ينص مشروع الدستور في المادة (١٤٢) على أن "قرارات المجالس المحلية الصادرة في حدود اختصاصها نهائية ولا يجوز تدخل السلطة التنفيذية إلا لمنع تجاوز المجالس هذه الحدود أو إضرارها بالمصلحة العامة، أو بمصالح بعضها بعضا. وذلك على الوجه المبين في القانون. وعند الخلاف على الاختصاص الدستوري للهيئات المحلية تفصل فيه المحكمة العليا الدستورية" .

يحفظ هذا النص التوازن الدقيق بين المركز والأطراف، أي بين الحكومة والوحدات المحلية. فمن حق الأخيرة التصرف في حدود الصلاحيات الممنوحة لها، ومن حق

الأولي- أي الحكومة- منع تصرف صادر عن وحدة محلية يمثل ضررا بالصالح العام، أو يشكل تعديا على البناء التشريعي المنظم لعملها. وإذا حدث الاختلاف يحتكم الطرفان إلى المحكمة العليا الدستورية، وفي هذا تأكيد على أهمية النص القانوني الحاكم للعلاقة بين المركز والمحليات.

وقد ترك دستور ١٩٥٦ للمشرع العادي تحديد علاقة الحكومة بالمحليات، متحللا من أي التزام دستوري في هذا الشأن. تنص المادة (١٦٤) على أن "يعين القانون اختصاصات المجالس الممثلة للوحدات الإدارية والأحوال التي تكون فيها قراراتها نهائية، وتلك التي يجب التصديق عليها من الوزير المختص". ووضعت المادة (١٦٥) مسألة تنظيم الرقابة على أعمال المجالس المحلية في يد المشرع حيث نصت على أن "ينظم القانون الرقابة على أعمال المجالس الممثلة للوحدات الإدارية".

وغفل كل من دستوري ١٩٦٤ و١٩٧١ عن تحديد العلاقة بين المركز والمحليات، تاركا الأمر برمته للمشرع العادي.

ومن ناحية ثانية فإن دستور ١٩٢٣ خلا من أي نص يتناول مسألة حل المجالس المحلية.

وسعى مشروع دستور ١٩٥٤ إلى إرساء ضمانات دستورية بهذا الشأن، تحول دون افتئات السلطة التنفيذية على أعمال المحليات. تنص المادة (١٤٩) من المشروع على عدم جواز "حل مجالس المديريات أو المجالس البلدية بإجراء إداري شامل. ولا يجوز حل أي منها إلا في حالة الضرورة بمرسوم مسبب ويجب أن يحدد المرسوم تاريخ انتهاء المجلس الجديد في موعد لا يتجاوز شهرين. وينظم القانون تأليف هيئة مؤقتة تحل محل المجلس خلال فترة الحل لتصريف الشئون الجارية والأعمال التي لا تحتمل التأخير".

وجاءت المادة (١٦٦)- المقابلة للمادة ١٤٩ في دستور ١٩٢٣- لتنص على أن "يجوز حل المجالس الممثلة للوحدات الإدارية، وذلك بقرار من رئيس الجمهورية، وينظم القانون تأليف هيئة مؤقتة تحل محل المجالس خلال فترة الحل".

ويتضح من مقارنة نص المادتين ما يلي:

١- في مشروع دستور ١٩٥٤ كان المشرع حريصا على التأكيد على عدم جواز الحل الشامل للمجالس المحلية المنتخبة، وأن يكون الحل الجزئي في حالات الضرورة فقط، وفق مرسوم يحدد الأسباب، ويضع مدة زمنية لا تتجاوز

الشهرين لتشكيل المجلس الجديد.

٢- في دستور ١٩٥٦ يحتمل النص جواز الحل بإجراء شامل، كما يطلق يد السلطة التنفيذية في الحل، وتشكيل مجالس مؤقتة تحل محل المجالس المنحلة في فترة زمنية غير محددة.

٦- الخاتمة

مثل مشروع دستور ١٩٥٤ خطوة متقدمة على طريق منح مزيد من الاستقلال للهيئات المحلية، وتكشف المقارنة بين نصوصه وبين نصوص دستور ١٩٢٣ ودساتير نظام يوليو اللاحقة عن وجود نزوع لدى أعضاء لجنة الدستور التي تشكلت عام ١٩٥٣ في تطوير دستور ١٩٢٣ على نحو يسمح بتلافي أخطاء ومثالب تطبيقه، في حين عمدت دساتير الخمسينيات والستينيات وصولاً إلى الدستور الدائم ١٩٧١إلى تجنب تضمين نصوص دستورية تحفظ للإدارة المحلية استقلالها، وترك الأمر برمته في يد المشرع العادي. وتظهر ترسانة القوانين التي صدرت في العقود الخمسة الأخيرة عن تخبط واضح في التعامل مع مسألة اللا مركزية١٧- وهو ما يحتاج إلى أبحاث مفصلة- فضلا عن وجود نزوع في إخضاع الوحدات المحلية لهيمنة السلطة التنفيذية، التي باتت عمليا تمسك بوظيفتي التشريع والتنفيذ معا، ولم يؤد بسط هيمنة السلطة التنفيذية على الإدارة المحلية إلى تفعيلها بقدر ما أدى إلى تفشي الفساد بها،١٨وضآلة قدرتها على القيام بجهود التنمية الحقيقية. والدليل على ذلك أن فساد المحليات بات يحتل مساحة واسعة في التقارير الرقابية، في حين اضطلعت المنظمات غير الحكومية بجهود التنمية وسط غياب كامل للمحليات.

الهوامش

١ د.مصطفى أبو زيد فهمي ، الدستور المصري، الإسكندرية: دار الطالب لنشر ثقافة الجامعات، ١٩٥٧، ص ص ١٢٤-١٢٥.

٢ المرجع السابق، ص ١٢٨.

٣ د. عبد المنعم محفوظ، القانون الإداري، دراسات تأصيلية مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة، القاهرة: مكتبة جامعة عين شمس، ١٩٧٨، ص ٣٠٦.

٤ د. فؤاد العطار ، النظم السياسية والقانون الدستوري، القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٧٣، ص ٥٧٤.

٥ د.عثمان خليل، القانون الدستوري، الكتاب الثاني، النظام الدستوري المصري، القاهرة:مطبعة مصر، ١٩٥٦، ص ٢٢٥.

٦ د. فؤاد العطار، القانون الإداري، القاهرة:دار النهضة العربية، بدون تاريخ، ص ٢٣٦.

٧ د. ماهــر جبر نصر، القانون الإداري، الكتـــاب الأول، المنصورة:مكتبة الجلاء الجديدة، ٢٠٠١، ص ص ٢٩٠-٢٩٧.

٨ د.سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٦٧، ص ٣٦.

٩ طــارق البشــري، الديمقراطية ونظام ثورة يوليو ١٩٥٢-١٩٧٠، القاهرة: كتــاب الهلال، ديسمبر ١٩٩١، ص ٢٠٦.

١٠ المرجع السابق، ص ٢٠٨.

١١ د.ماهر جبر نصر، مرجع سابق، ص ٢٩٦.

١٢ د.عثمان خليل، القانون الإداري، القاهرة: الجريدة التجارية المصرية، ١٩٤٩، ص ٢٥٦.

١٣ د.عثمــان خليل، القانون الإداري، الكتاب الأول، الإدارة العامــة وتنظيماتها، الطبعة الثانية، القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٥٠، ص ٢١٨.

١٤ د.سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص ١٩٤.

١٥ د.عثمان خليل، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ص ٢٧٢- ٢٧٤.

١٦ د.سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، القاهرة:دار الفكر العربي،١٩٩٢، ص ١٧٣.

١٧ علــى سبيــل المثال نص القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ على حق المجلــس الشعبي للمحافظة على سؤال وتقــديم طلب إحاطة واستجواب المحافظ ومساعده وكل من رؤســاء المصالح ورؤساء الهيئات العامة في نطــاق المحافظــة ولكن القانون سلب المجلس من حق إسقاط هــؤلاء رغم أنه النهاية المعروفة في النظــام البرلماني في حالة توجيه لوم إلى الشخص المستجوب. وكان القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ قبل تعديلــه بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ قد أسقط النص على حق المجالس الشعبية في الاستجواب، رغم أن القانــون الذي سبقه- وهو القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ كان ينص عليه، ثم عاد المشرع للنص عليه مــرة أخرى في التعديل الذي طــرأ على القانون عام ١٩٨١، ويدل ما سبق على حالة التخبط التشريعي في مجال المحليات.

لمزيد من التفاصيل انظر :

د.ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٤، ص ٨٩.

١٨ وصــف النائب الدكتور زكريا عزمي أن الفساد في المحليات "للركب" في إحدى جلسات مجلس الشعب. وقــد أصدر -على سبيــل المثال- حزب التجمع كتيب عن فساد المحليات حــوى رصدا لقضايا الفساد في الهيئات المحلية في ضوء تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات، وتقارير لجنة الإدارة المحلية بمجلس الشعب.

ملحق وثائقي

البيان الختامي

- مصر في حاجة إلى حوار مجتمعي شامل من أجل التوصل إلى عقد اجتماعي جديد
- الدستور الحالي ليس رئاسيا ولا برلمانيا، إنه يكرس نظاما أقرب للملكية الاستبدادية
- استطلاع رأي الأحزاب والنقابات والقضاة والمفكرين ومؤسسات المجتمع المدني حول مشروع دستور جديد يستند لمبادئ حقوق الإنسان
- الدستور الجديد يتبنى تحويل مصر إلى جمهورية برلمانية ديمقراطية مع استقلال كامل للسلطة القضائية ونظام حكم محلي لا مركزي

في ذكرى مرور نصف قرن على مشروع دستور ١٩٥٤، وتحت عنوان "نحو دستور مصري جديد"، عقد مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان ورشة عمل بالقاهرة في الفترة من ٢٣-٢٥ مايو ٢٠٠٥ بالتنسيق مع الفيدرالية الدولية لحقوق الإنسان، والشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان، وبدعم من المفوضية الأوروبية والوكالة السويدية للتنمية الدولية، بمشاركة نخبة من خبراء القانون الدستوري وقضاة ومدافعين عن حقوق الإنسان، وأكاديميين وسياسيين، كما شارك في الورشة خبراء حقوقيون وأكاديميون من سوريا والمغرب والسودان وفلسطين والعراق وتونس. استهدفت الورشة فتح حوار حول القضايا الأساسية في عملية الإصلاح الدستوري التي تشكل واحدة من أهم مرتكزات التحول نحو الديمقراطية في مصر، وغيرها من الدول العربية، وتمثل نقطة الانطلاق في أي مشروع للإصلاح السياسي الشامل، وهو الأمر الذي تضمنته معظم مبادرات الإصلاح الجادة المقدمة من الفعاليات السياسية والمدنية المختلفة. كما اختبرت الورشة جدوى مشروع دستور ٥٤ كنقطة انطلاق نحو دستور مصري جديد.

أجمعت مداولات الورشة على أن الدستور الحالي صار عائقا أمام تطلعات الشعب المصري للتطور السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي والروحي، وأنه رغم

تبنـــي الدستور الحالي لنمط مشوه من نظـــام الجمهورية الرئاسية، إلا أنه في واقع الأمر ساهـــم في تكريس نظام هو أقرب للملكيـــة الاستبدادية. وأكدت المداولات أن مهمات وضع دستور جديد هى عملية استراتيجية بعيدة المدى تتطلب التوصل إلى عقد اجتماعي جديد وتوافق مجتمعي، لن يتما إلا بحوار واسع ومعمق بين التيارات والمشـــارب السياسية المتباينة دون إقصاء لأي طرف منها، والكفاح من أجل تغيير علاقـــات القوى السائـــدة، التي لا تسمح في واقع الأمر بأكـــثر من تعديلات جزئية مشوهة على نمط ما جرى للتعديل الأخير للمادة ٧٦ من الدستور الحالي.

اتجهت مداولات الورشة إلى تفضيل خيار الجمهورية البرلمانية باعتباره الاختيار الأكـــثر واقعية. ونظرا للحاجـــة إلى إحداث قطيعة قوية مـــع التقاليد الاستبدادية للنظـــام الرئاسي في مصر، وتحويل النظام السياسي المصري من نظام يحتكر فيه رئيســـ الدولة معظم صلاحيات وسلطات الحكم إلى نظام برلماني يرتكز على سلطة تشريعية قوية، وسلطة تنفيذية مسئولة أمام نواب وممثلي الشعب وقضاء مستقل، كمـــا أن النظام البرلماني يوفر ضمان لنضوج وتنمية نظام الدولة وتعزيز التعددية الحزبية. وقد اقترح بعض المشاركـــين إنشاء منبر خاص للدعوة لتحويل مصر إلى جمهورية برلمانية، وانضم إلى الاقتراح عدد كبير من المشاركين.

تطرقـــت الورشة إلى إشكالية العلاقة بين الدين والدولة في إطار عملية الإصلاح الدستوري، وقد شهدت تباينا في الآراء فهناك اتجاه يرى بأن النص على أن الإسلام دين الدولة وأن الشريعة مصدر التشريع يهدد الحياد الذي من المفترض أن يتسم به الدستور تجاه طوائف المجتمع، وينتقص من المواطنة ومبدأ المساواة بين المواطنين. ومـــع ذلك يتفق البعض من داخل هذا الاتجاه على أن تغيير المادة الثانية الخاصة بالنص على الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع في الدستور الحالي يبدو غـــير محتمل في المدى القريـــب والمتوسط، نظرا للضغـــوط الداخلية من المؤسسة الدينية الرسمية، وجماعة الإخوان المسلمين، وكتلة بارزة في الحزب الوطني، وعدم تحمس بعض أحزاب المعارضة لتغيير المادة، مما يحصر دائرة المطالبين بتغييرها في اليساريـــين والليبراليين ومنظمات حقوق الإنســـان والأقباط. أما الاتجاه الثاني فيرى أن النص على أن الإسلام دين الدولة، وأن الشريعة الإسلامية مصدر التشريع لا يتعارض مع تأسيس مجتمـــع ديمقراطي،ولا يصطدم مع حريات وحقوق الأفراد. وهنـــاك رأي ثالث حاول التوفيق بين الاتجاهين السابقين، اقتراح أن ينص الدستور على أن الإسلام دين غالبيـــة المصريين، مع احترام المشرع لحقوق الفئات الدينية الأخرى، في ممارسة شعائرهـــم الدينية، والتمتع بثقافاتهم الخاصة، وعدم التمييز

ضدهم.

اقترح قسم كبير من المشاركين أن يتضمن أي إصلاح دستوري عملية توحيد القضاء بحيث يخضع لمحكمة عليا واحدة تختص بالرقابة على دستورية القوانين، ومراقبة صحة وسلامة تطبيق المحاكم للقانون، في النزاعات المدنية والجنائية والإدارية، وسائر المنازعات الأخرى بما في ذلك الفصل في الطعون الانتخابية.

مزايا دستور ٥٤

من ناحية أخرى تواكبت الورشة مع مرور ٥١ عاما على مشروع دستور ١٩٥٤، والذي صاغه نخبة من الفقهاء الدستوريين والسياسيين، بناء على طلب مجلس قيادة الثورة حينذاك، ولكنه لم ير النور منذ ذلك الوقت. اعتبرت الورشة أن مشروع دستور ١٩٥٤ يمكن أن يمثل نقطة انطلاق لأي عملية إصلاح دستوري شامل فهو ينطوي على رؤية متكاملة صاغها ممثلون للتيارات الفكرية والسياسية الرئيسية، التي لا تزال فاعلة حتى اليوم. ويتضمن الحدّ الأدنى لرؤية شاملة لقضية الإصلاح يمكن أن تحشد من حولها جبهة من الإصلاحيين المصريين، بعيدا عن التركيز على الإصلاحات الدستورية الجزئية التي تستهدف ترقيع الدستور القائم.كما أن المشروع يعالج معظم العيوب والثغرات التي جاءت بها الدساتير التي حلّت محله، وآخرها الدستور القائم، وأدت إلى التشوهات الدستورية الراهنة، خاصة ما يتصل منها بالعلاقة بين السلطات، وبصورة أكثر تحديدا السلطات الكاسحة للسلطة التنفيذية التي أدت إلى هيمنتها على الدولة والمجتمع. فضلا عن أن دستور ٥٤ يضمن الحقوق والحريات الأساسية للمصريين، ويحيطها بسياج من الحماية، يحول دون إهدارها، أو التحايل للعصف بها. وأنه يتسم بدرجة عالية، من دقة الصياغة، على نحو يكفل إنفاذ نصوصه، ويسد الباب أمام أية محاولة لتفسيرها علي غير ما قصد إليه المشرِّع الدستوري.

في هذا الإطار طرحت للنقاش مسودة الدستور التي أعدها الأستاذ صلاح عيسى المؤرخ والمفكر السياسي المعروف بالاستناد إلى مشروع دستور ١٩٥٤، وقد رحب بها المشاركون/المشاركات، ودعوا إلى ضرورة البدء بعملية استطلاع رأي مختلف الجماعات السياسية والمدنية، والنقابات المهنية، في مسودة الوثيقة الدستورية المستوحاة من مشروع دستور ١٩٥٤. ويمكن تحديد أهم الملامح الأساسية للمسودة المقترحة في التالي:

١- جمهورية برلمانية / ديمقراطية:

اعتمد المشروع نظام الجمهورية البرلمانية، فرئيس الدولة،لا يجمع بين رئاسته للدولة وبين رئاسته للسلطة التنفيذية، فهو يسود ولا يحكم، كما نص على أن «يتولى رئيس الجمهورية سلطاته بواسطة الوزراء. ولأن الشعب، هو مصدر كل السلطات، فإن البرلمان -وهو يتكون من مجلسين؛ واحد للنواب وآخر للشيوخ وينتخب انتخابا حرا مباشرا- يباشر السلطة التشريعية، فلا يصدر قانون إلا إذا أقره، كما يباشر الوظيفة المالية، فيناقش الميزانية والحساب الختامي، ويباشر الوظيفة السياسية والرقابية.

وتنتقل السلطة التنفيذية الفعلية بمقتضى المشروع المقترح إلى مجلس الوزراء، الذي ينبثق عن هذا البرلمان، ويكون مسئولا أمامه، بحيث لا يباشر مهامه إلا إذا حصل على ثقة مجلس النواب أولا، ولا يواصل القيام بهذه المهام إذا افتقد هذه الثقة.

٢- استقلال السلطة القضائية:

حرص المشروع على أن يختص مجلس القضاء الأعلى بتعيين القضاة وترقيتهم ونقلهم وندبهم وتأديبهم، وحرص على أن يحصن منصب النائب العام من أي تدخل للسلطة التنفيذية. وفيما يتعلق باختصاصات المحكمة الدستورية العليا، فهي تختص وحدها بالفصل في المنازعات الخاصة بدستورية القوانين والمراسيم التي لها قوة القانون، وفي المنازعات بين سلطات الدولة المختلفة فيما يتعلق بتطبيق الدستورية، وفي تفسير النصوص الدستور والتشريعية الخاصة بالمحاكم ومجلس الدولة، وفي أحوال تنازع الاختصاص بين جهات الاختصاص المختلفة. كما أنه أجاز للسلطات وللأفراد رفع المنازعات إليها. كما أضاف إلى سلطات المحكمة الدستورية كذلك، ثلاثة اختصاصات بالغة الأهمية فيما يتعلق بضبط العلاقة بين السلطات، وبالرقابة القضائية عليها، إذ أناط بها محاكمة رئيس الجمهورية ومحاكمة الوزراء، والفصل في الطعون الخاصة بالأحزاب والجماعات السياسية، في حالة نشوء خلاف حول خروجها عن الشروط العامة التي حددتها لتأسيسها، واختصاصها وحدها بالفصل في صحة عضوية البرلمان وفي إسقاط العضوية عنهم، ليحول بذلك بين الأغلبية البرلمانية، وبين استغلال أغلبيتها لإسقاط العضوية عن النواب المعارضين.

٣- الحقوق والحريات العامة:

تميـز مشروع الدستـور بالتكامل بين الحقـوق المدنيـة والسياسية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. فقد أكد على ضمان مبدأ المساواة بين المصريين في الحقوق والواجبات العامة، وحظر التمييز بينهم بسبب الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيـدة أو بسبب الآراء السياسيـة أو الاجتماعية». والحق في الجنسية وحظر إسقاطها عن أي مصري الحق في التنقل، الحق في الحرية والأمان الشخصي، وتأكيد حرمة الحياة الخاصة، وحرية الاعتقاد، والحق في الانتخاب، وحق تكوين الجمعيات، توفير ضمانات المحاكمة العادلة وحق الفـرد في المحاكمة أمام قاضيه الطبيعي وحظر محاكمة المدنيين أمام المحاكـم العسكرية، وحظر إيذاء المتهم جسمانيا أو معنويـا، وعلي معاقبة المسئول عن ذلك،وحسن معاملة السجناء، وحظر تعرضهم لمـا يتنافى مع الإنسانية أو يعرض صحتهم للخطر. كما كفل المشروع حرية الرأي والبحث العلمـي الحق في التعبير بالقول والكتابـة والتصوير والإذاعة، و حرية الطباعـة، وإصدار الصحف والمطبوعـات، وعلي عدم جواز فرضـ الرقابة عليها، واستقلال الإذاعة والتلفزيـون والمؤسسات الصحفية المملوكة للدولة، عن السلطة التنفيذية وعـن جميع الأحزاب، وأكد المشروع على الحـق في الاجتماع السلمي، والاشـتراك في المواكب العامة والمظاهرات"، ونص على أن «للمصريين دون سابق إخطـار أو استئذان حق تأليـف الجمعيات والأحزاب، مادامـت الغايات والوسائل سلمية".

وقـد أقر المشروع المزيد من الضمانـات الدستورية لحماية الحقوق والحريات العامـة بالشكل الـذي يصونها من تجاوزات السلطة التنفيذيـة عند تشريع وسن قوانين لتنظيم الحقوق أو في حالات تعديل الدستور كما أكد " علي أنه في الأحوال التـي يجيز فيهـا الدستور للمشرّع تحديد حق من الحقـوق العامة الواردة فيه، لا يترتـب علي هـذه الإجازة المساس بأصل ذلك الحق". كمـا نص علي أن "الأحكام الخاصة بمبادئ الحرية والمساواة التي يكفلها الدستور وبشكل الحكومة الجمهوري النيابي البرلماني، لا يجوز اقتراح تعديلها".

وقيد المشروع إعلان حالات الطوارئ. كما أن للبرلمان أن يقرر في أي وقت إلغاء جميع السلطات التي منحهـا للحكومة أو بعضها أو الحد منها. وأن تكون ممارسة هـذه السلطات خاضعة للرقابة القضائية ولا يجوز بحـال الإعفاء من المسئولية المرتبة عليها.

على صعيد الحقوق الاقتصادية والاجتماعية فقد أوجب المشروع علي الدولة أن

تكفل الحرية وتكافؤ الفرص لجميع المواطنين، وأن تيسر للمواطنين مستوي لائقا من المعيشة أساسه تهيئة الغذاء والمسكن والخدمات الصحية والثقافية والاجتماعية. وقـــرر المشروع أن العمـــل حق تعني الدولة بتوفيره لجميـــع المواطنين القادرين، ويكفل القانون شروطه العادلة علي أساس تكافؤ الفرص. وفي الوقت الذي نص فيه المشروع على الملكية الخاصـــة إلا أنه يحتفظ «بألا يضر النشاط الاقتصادي الحر بمنفعة اجتماعية، أو يخل بأمن الناس أو يعتدي علي حرمتهم أو كرامتهم». وعلي أن يراعي القانون أداء وظيفتهـــا الاجتماعية. كما يكفل حق إنشاء النقابات والحق في الإضراب عن العمل.

٤- نظام ديمقراطي للحكم المحلي:

اعتمـــد المشروع نظام الحكم المحلي القائم علـــى اللامركزية، وتوسيع سلطات وصلاحيـــات الأجهزة المحلية، فأخذ بفكرة انتخاب مجالس محلية، في المحافظات والمـــدن والقرى، تتـــولى بدورها انتخاب المحافظين ورؤســـاء المدن والقرى، خلافا للوضـــع الراهن، الذي يجعـــل المحافظين ورؤساء المدن والقـــرى جزءا من السلطة التنفيذيـــة. تقوم المجالس المحلية المنتخبة بـــإدارة المرافق والأعمال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحيـــة بدائرتها، وتسهر علي رعاية مصالح الجماعات والأفراد وكفالة الحقوق والحريات العامة، كما تعاون في الشئون الانتخابية وشئون الأمن المحلي.

مشروع دستور جمهورية برلمانية مصرية*

مقدمة :

هذا المشروع

ينطوي هـذا النص، على محاولة لكتابة مسودة أولى لمشروع دستور جمهورية برلمانية مصرية، استنادا إلى نص المشروع الذي أعدته لجنة الخمسين، وقدم إلى مجلس قيادة ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢، فلم يأخذ به، وهى مسودة تضع في اعتبارها معالجة بعض الأوضاع العامة التي تغيرت منذ ذلك الحين، وتحاول الاستفادة من بعض نصوص الدستور القائم الذي صدر عام ١٩٧١، ومن مشروع الدستور، كانت قد أعدته لجنة برئاسة الدكتور محمد حلمي مراد، في بداية التسعينيات.

وتشمل التنقيحات التي أدخلت على مواد مشروع دستور ١٩٥٤ ما يلي:

أولا: حذف بعض الفقرات أو العبارات من مواد المشروع كانت تتعلق بحالات كانت قائمة عند إعداده، ومن بينها نصوص لا تجعل حق النساء في الانتخاب والترشيح مطلقا (مادة ٥) واستثناء أعضاء أسرة محمد علي من حق الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية (مادة ٩٠) ومن تولي الوزارة (مادة ١١٣) وتعيين ممثلين للقضاء العادي والإداري والشرعي في عضوية المحكمة الدستورية العليا (مادة ١٨٧)، وتضمين المادتين ١ و٢ من قانون الإصلاح الزراعي الصادر عام ١٩٥٢ ضمن الأحكام العامة في الدستور (مادة ٢٠١).

ثانيا: إضافة كلمات وعبارات لبعض المواد، نقلا عن دستور ١٩٧١ أو مشروع دستور اللجنة التي رأسها د. حلمي مراد، أو اقتباس مواد من الاثنين، أو من القوانين القائمة من بينها النص الوارد على حق المواطن في الالتجاء إلى قاضيه الطبيعي، وحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء (مادة ١٢)، والنص على أن الحرية الشخصية حق طبيعي، وهى مصونة لا تمس (مادة ١٥) والنص على معاملة من تقيد حريته معاملة إنسانية (مادة ٢١) ..... الخ.

ثالثا: أشير بوجه خاص، إلى إضافات حرصت على أن تتضمنها المسودة لمعالجة الأوضاع السياسية المتغيرة، خلال الأعوام الخمسين الماضية، وهى كالتالي:

١- النص في المادة ٢٦ مكرر على استقلال الإذاعة والتلفزيون والمؤسسات الصحفية المملوكة للدولة عن السلطة التنفيذية وعن جميع الأحزاب.

٢- النص في المادة ٣٠ الخاصة بالأحزاب السياسية، على حظر تشكيل الأحزاب على أسس دينية أو قصر عضويتها على اتباع دين معين أو إنشاء جماعات ذات طابع عسكري.

٣- إضافة مادة برقم ١٧٨ مكرر، تنص على إنشاء المجلس القومي لحقوق الإنسان إلى الباب السادس من مشروع دستور ١٩٥٤ الخاص بالهيئات والمجالس المعاونة.

وليست هذه بالطبع كل التنقيحات التي يمكن إدخالها على مواد مشروع دستور ١٩٥٤، ولكنها مجرد مسودة أولى تهدف إلى فتح باب الحوار، الذي ينبغي أن ينشغل به المعنيون بالإصلاح السياسي والدستوري في مصر.

صلاح عيسى

الباب الأول

الدولة المصرية ونظام الحكم فيها

مادة١: [جمهورية] مصر [العربية] دولة موحدة ذات سيادة، وهي حرة مستقلة، وحكومتها جمهورية نيابية برلمانية.

الباب الثاني

الحقوق والواجبات العامة**

مادة ٢: الجنسية المصرية يحددها القانون، ولا يجوز بحال إسقاطها عن مصري. وكذلك لا يجوز الإذن بتغييرها ممن اكتسبها إلا في حدود القانون.

مادة ٣: المصريون لدي القانون سواء، وهم متساوون في الحقوق والواجبات العامة، لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة أو الآراء السياسية أو الاجتماعية.

مادة ٤: تكفل الدولة الحرية والطمأنينة وتكافؤ الفرص لجميع المواطنين.

مادة ٥: الانتخاب حق للمصريين البالغين إحدى وعشرين سنة علي الوجه المبين بالقانون (.........)[١].

مادة ٦: التجنيد واجب عام إجباري ينظمه القانون.

مادة ٧: إبعاد أي مصري عن الديار المصرية أو منعه من العودة إليها محظور. ومحظور كذلك منعه من مغادرتها إلا في أحوال الضرورة التي يبينها القانون.

مادة ٨: لا يجوز أن يلزم مصري الإقامة في مكان معين إلا بحكم من القاضي. وكذلك لا يجوز أن تحظر علي المصري الإقامة في مكان معين إلا في الأحوال التي تحددها قوانين الصحة والسلامة العامة. وفي كل حال لا يجوز أن يكون حظر الإقامة، وتحديدها لأسباب سياسية.

مادة ٩: ينظم القانون وضع الأجانب في مصر وفقا للمعاهدات والعرف الدولي.

مادة ١٠: الأجانب المحرومون في بلادهم من الحقوق والحريات العامة التي يكفلها هذا الدستور يتمتعون بحق الالتجاء إلي الديار المصرية في حدود القانون.

مادة ١١: حرية الاعتقاد مطلقة، وتحمي الدولة حرية القيام بشعائر الأديان والعقائد طبقا للعادات المرعية في الديار المصرية، علي ألا يخل ذلك بالنظام العام أو ينافي الآداب.

مادة ١٢: الالتجاء إلي القضاء حق يكفله القانون، (...........) و[للناس كافة.. ولكل

مواطن حق الالتجاء إلى قاضيــه الطبيعي. وتكفل الدولة تقريب جهات القضاء من المتقاضين وسرعة الفصل في القضايا].

[ويحظـر النصـ في القوانين على تحصـين أي عمل أو قـرار إداري من رقابة القضاء].

مادة ١٣: الدفاع أصالة أو بالوكالة حق يكفله القانون في جميع مراحل التحقيق والدعوى وأمام جميع المحاكم وفي المحاكمات التأديبية والإدارية.

مادة ١٤: لا يجوز مراقبة أحد أو تعقبه إلا بأمر مسبب من السلطة القضائية.

مـادة ١٥: [الحرية الشخصية حق طبيعي وهـي مصونة لا تمس](٢) ولا يجوز القبضـ علي أحد [أو تفتيشه] أو حبسه في غير حالة التلبس إلا بأمر من السلطة القضائية.

ويجوز لمأمور الضبط القضائي حالة الاستعجال والضرورة التي يبينها القانون أن يقبض علي من يتهم بارتكاب جناية أو جنحة.

ويجـب في جميع الحالات إخطار المقبوض عليـه كتابة بأسباب القبض خلال اثنتي عشرة ساعة وأن يقدم إلي القاضي خلال أربع وعشرين ساعة من وقت القبض عليه.

وينظـم القانـون وسائل تظلم المقبوضـ عليه أو المحبوسـ أو غيرها ويضع الإجـراءات الكفيلة بسرعة الفصل قضائيا في هذا التظلم، وكذلك يبين الحد الأقصى للحبس الاحتياطي..

مـادة ١٦: لا جريمـة ولا عقوبة إلا بنـاء علي قانون، ولا عقـاب علي الأفعال اللاحقة لصدور القانون.

مادة ١٧: العقوبة شخصية لا تجاوز شخص المعاقب وحقوقه.

مـادة ١٨: يحدد القانون الحالات التي تقوم فيهـا الدولة بالتعويض عن تنفيذ عقوبة، بنـاء علي حكم جنائي نهائي ثبت خطؤه، كما يحدد شروط هذا التعويض وصوره.

مـادة ١٩: لا يجوز تقرير سرية التحقيق في الجنايات إلا علي سبيل الاستثناء، ويشرط ألا تمس حق المتهم أو المدعي بالحق المدني أو المحامين عنهما في حضور التحقيق.

مادة ٢٠: لا يحاكم أحـد إلا أمام القضاء العادي. وتحظر المحاكمة أمام محاكم خاصة أو استثنائية ولا يحاكم مدني أمام المحاكم العسكرية.

مـادة ٢١: [كل مواطن يقبضـ عليه أو يحبس أو تقييـد حريته بأي قيد يجب

معاملته بما يحفظ عليه كرامة الإنسان. ولا يجوز حجزه أو حبسه في غير الأماكن الخاضعة للقوانين الصادرة بتنظيم السجون. و [إيذاء المتهم جسمانيا أو معنويا محظور، ويعاقب المسئول وفقا للقانون [وكل قول يثبت أنه صدر من مواطن تحت وطأة الإيذاء أو التهديد يهدر ولا يعول عليه ولا تسقط الدعوى الجنائية ولا المدنية الناشئة عن ذلك بالتقادم وتكفل الدولة تعويضا لمن وقع عليه الإيذاء](٣) .

مادة ٢٢: السجن دار تأديب وإصلاح ويحظر فيه كل ما يتنافى مع الإنسانية أو يعرض الصحة للخطر. [وينظم القانون وسائل الرقابة القضائية على معاملة كل من تقيد حريته](٤)

وتعني الدولة بمستقبل المحكوم عليهم لتيسر لهم سبل الحياة الكريمة.

مادة ٢٣: للمنازل حرمة. ولا يجوز مراقبتها أو دخولها للتفتيش أو الضبط أو غيرها إلا بأمر مسبب من السلطة القضائية يحدد مكان التفتيش وموضوعه، على أن يكون دخولها بعد استئذان من فيها، ولا يجوز دخولها ليلا إلا بإذن القاضي.

وذلك كله في غير أحوال التلبس والاستغاثة.

مادة ٢٤: [لحياة المواطنين الخاصة حرمة يحميها القانون](٥) وحرية المراسلات وسريتها مكفولة، سواء كانت بالبريد أو البرق أو التليفون أو بغيرها. ولا يجوز تقييدها أو رقابتها إلا بقرار مسبب من القاضي وبالضمانات التي يحددها القانون.

مادة ٢٥: حرية الرأي والبحث العلمي [والإبداع الأدبي والفني والثقافي](٦) مكفولة.

ولكل إنسان حق التعبير عن رأيه ونشره بالقول والكتابة والتصوير والإذاعة وغيرها.

ولا يؤاخذ أحد علي آرائه إلا في الأحوال (الضرورية) التي يحددها القانون.

مادة ٢٦: حرية الصحافة والطباعة [والنشر ووسائل الإعلام](٧) مكفولة.

[وحق إصدار وملكية الصحف مكفول للأفراد وللأحزاب السياسية والشخصيات الاعتبارية العامة والخاصة] (٨).

ولا يجوز تقييد إصدار الصحف والمطبوعات بترخيص ولا فرض رقابة عليها. وإنذار الصحف أو وقفها أو إلغاؤها أو مصادرتها بالطريق الإداري محظور.

[مادة ٢٦ مكرر: تكفل الدولة استقلال الإذاعة والتلفزيون والمؤسسات الصحفية المملوكة للدولة، عن السلطة التنفيذية وعن جميع الأحزاب، باعتبارها منبراً للحوار الوطني بين كل الآراء والاتجاهات السياسية، وينظم القانون إدارتها عبر مجالس مستقلة تمثل كل هذه التوجهات، وتضمن تعادل حقوق كل الجماعات السياسية

في مخاطبة الرأي العام من خلالها"][9]

مادة ٢٧: التعليم حر في حدود النظام العام والآداب وينظمه القانون.

مـــادة ٢٨: التعليم حق للمصريين جميعاً تكفله الدولة، وهو إلزامي في المرحلة الابتدائية مجاني في مدارسها العامة. [وتعمل الدولة على مد الإلزام إلى مراحل أخرى، وتشرف على التعليم كله وتكفل استقلال الجامعات ومراكز البحث العلمي][10]

مادة ٢٩: للمصريين حق الاجتماع في هدوء، غير حاملين سلاحا. وليس لرجال [الشرطة][11] أن يحضروا اجتماعهم ولا يجوز أن يشترط الإخطار مقدما إلا بالنسبة للاجتماعات العامة.

وفي جميـــع الأحوال يشترط أن تكـــون أغراض الاجتمـــاع ووسائله سلمية ولا تتنافى مع الآداب، والمواكب والمظاهرات مباحة في حدود القانون.

مادة ٣٠: للمصريين دون سابق إخطار أو استئذان حق تأليف الجمعيات والأحزاب ما دامت الغايات والوسائل سلمية.

وينظـــم القانون قيام الأحزاب والجماعات السياسيـــة علي الأسس الديمقراطية الدستوريـــة، وعلي الشورى وحرية الرأي في حدود أهداف وطنية بعيدة عن أي نفوذ أجنبي.

[ويحظـــر تشكيل الأحزاب على أسس دينيـــة، أو قصر عضويتها على اتباع دين معين. ويحظر كذلك إنشاء جماعات ذات طابع عسكري][12]

وتختص المحكمة الدستورية بالفصل في الطعون الخاصة بالأحزاب والجماعات السياسية.

مادة ٣١: للمواطنين حق مخاطبة السلطات العامة كتابة وبتوقيعهم، ولا تكون مخاطبة السلطات باسم الجماعات إلا للهيئات النظامية والأشخاص المعنوية.

مادة ٣٢: الملكية الخاصة مصونة، ويرعي القانون أداء وظيفتها الاجتماعية ولا تنزع الملكية إلا للمنفعة العامة، ومقابل تعويض عادل يدفع مقدما وفقا للقانون.

ولا يجوز لغير المصريين تملـــك الأراضي الزراعية في مصر إلا في الأحوال التي يبينها القانون.

مادة ٣٣: الميراث حق يكفله القانون.

مادة ٣٤: المصادرة العامة للأموال محظورة.. ولا تكون عقوبة المصادرة الخاصة إلا بحكم قضائي.

مادة ٣٥: النشاط الاقتصادي الفردي حر، علي ألا يضر بمنفعة اجتماعية، أو يخل بأمن الناس أو يعتدي علي حريتهم وكرامتهم.

مـــادة ٣٦: ينظم اقتصاد الدولة وفقا لخطـط مرسومة تقوم علي مبادئ العدالة الاجتماعية وتهدف إلي تنمية الإنتاج ورفع مستوي المعيشة.

مـــادة ٣٧: يكفل القانون التوافق بين النشــاط الاقتصادي العام والنشاط الحر، تحقيقا للأهداف الاجتماعية ورخــاء الشعب، كما يكفل للعاملين فيهما نصيبا في ثمرات إنتاجهم يتناسب والعمل الذي يؤدونه.

مـــادة ٣٨: تيسر الدولــة للمواطنين جميعا مستوي لائقا مـــن المعيشة أساسه تهيئــة الغذاء والمسكن والخدمات الصحيــة والثقافية والاجتماعية كما تيسر ذلك في حالات البطالة والمرض والعجز والشيخوخة وتؤمنه لضحايا الحرب والكوارث العامة ومن يعولون من أسرهم.

مـــادة ٣٩: للدولة أن تــؤمم بقانون مقابل تعويض عـــادل أي مشروع له طابع المرفق العام أو الاحتكار، متي كان في تأميمه تحقيق مصلحة عليا للمجتمع.

مـــادة ٤٠: العمل حق تعني الدولة بتوفيره لجميـــع المواطنين القادرين ويكفل القانون شروطه العادلة علي أساس تكافؤ الفرص.

ولكل فرد حرية اختيار مهنته، ولا يجوز أن يضار شخص في عمله بسبب أصله أو رأيه أو عقيدته.

مـــادة ٤١: ينظم القانون العلاقــات بين العمال وأصحـــاب الأعمال علي أسس اقتصادية تتفق وقواعـــد العدالة الاجتماعية ويحدد ساعـــات العمل وينظم تقدير الأجور العادلة ويكفل صحة العمـــال وتأمينهم من الأخطار وينظم حق العامل في الراحة الأسبوعية وفي الأجازات السنوية بأجر.

مـــادة ٤٢: يبين القانـــون التعويض الملائم عند ترك العامـــل الخدمة أو فصله ووسائل حمايته من الفصل غير القانوني.

مادة ٤٣: ينظم القانون العمل للنساء والأحداث.

وتعني الدولــة بإنشاء المنظمات التي تيسر للمـــرأة التوفيق بين العمل وبين واجباتهـــا في الأسرة، كمـــا تحمي النشء مـــن الاستغلال وتقيـــه الإهمال الأدبي والجسماني والروحي.

مادة ٤٤: تشرف علي شئون العمال لجان دائمة قوامها العمال وأصحاب الأعمال ورجال الإدارة والقضاء.

وتتولى هذه اللجان بحث مشاكل العمال والتوفيق بينهم وبين أصحاب الأعمال. والإضراب جائز في حدود القانون.

مادة ٤٥: إنشاء النقابات حق مكفول في حدود أهداف وطنية بعيدة عن أي نفوذ

أجنبـــي وللنقابات شخصية معنوية وفقا للقانون. [وهى ملزمة بمساءلة أعضائها عـــن سلوكهم في ممارسة نشاطهم وفق مواثيق شرف أخلاقية وبـالدفاع عن الحقوق والحريات المقررة قانونا لأعضائها](١٣)

مـــادة ٤٦: العدالـــة الاجتماعية أساس الضرائب وغيرها مـــن التكاليف المالية العامـــة. وتعفي الطبقات الفقيرة من الضرائـــب إلي الحد الأدنى الضروري للمعيشة وذلك علي الوجه المبين بـالقانون.

مـــادة ٤٧: تشجـــع الدولة الادخار، وتشرف علي سير عمليـــات الائتمان وتيسر استغلال الادخار الشعبي في تملك المسكن أو الأرض أو المساهمة في المشروعات.

مـــادة ٤٨: الأسرة أساس المجتمـــع وقوامها الدين والأخـــلاق والوطنية ويكفل القانون تدعيم الأسرة وحماية الأمومة والطفولة وتوفير المنشآت اللازمة لذلك.

مـــادة ٤٩: في الأحوال التي يجيـــز فيها هذا الدستور للمشـــرع تحديد حق من الحقوق العامة الواردة في هذا البـاب أو تنظيمه لا يترتب علي هذه الإجازة المساس بـأصل ذلك الحق أو تعطيل نفاذه. (١٤)

البـاب الثـالث

السلطات

مـــادة ٥٠: السيادة للأمة، وهي مصدر السلطـــات جميعا وتكون ممارستها علي الوجه المبين في الدستور.

الفصل الأول

البرلمان

مادة ٥١: يتكون البرلمان من مجلس النواب ومجلس الشيوخ.

مجلس النواب

مادة ٥٢: يتـألف مجلس النواب من [من عدد من الأعضاء](١٥)، ينتخبون بـالاقتراع العام السري المباشر، ويحدد قانون الانتخـاب دوائرهم الانتخابية.

مادة ٥٣: يجب ألا تقل سن النائب يوم الانتخـاب عن ثلاثين سنة ويعفى من هذا الشرط من أمضى ثلاث سنوات في عضوية الهيئات المحلية.

مادة ٥٤: مـــدة مجلس النواب أربع سنوات من تاريـــخ أول اجتماع له. وتجري الانتخابات العامة لتجديد المجلس خلال الستين يوما السابقة لانتهاء هذه المدة.

مـــادة ٥٥: إذا حل مجلســ النواب في أمر فلا يجوز حل المجلس الجديد من أجل ذلك الأمر.

مادة ٥٦: الأمر الصادر بحل مجلس النواب يجب أن يشتمل على دعوة الناخبين لإجــراء انتخابات جديدة في ميعاد لا يتجاوز شهرين وعلى تحديد ميعاد لاجتماع المجلس الجديد في الأيام العشرة التالية لتمام الانتخاب، فإذا لم يشتمل الأمر علي ذلك كله، كان باطلا وبقى مجلس النواب قائما..

وإذا انقضـــي ذلك الميعاد دون إجــراء انتخابات جديدة، أصبح أمر الحل كأن لم يكن وعاد البرلمان إلي الاجتماع من تلقاء نفسه في اليوم التالي لانقضاء الميعاد.

مجلس الشيوخ

[مـــادة ٥٧: يتألف مجلس الشيوخ من عدد من الأعضاء ينتخب ثلاثة أخماسهم بالاقـــتراع العام الســـري المباشر. ويحدد قانـــون الانتخاب دوائرهـــم الانتخابية وينتخب خمس أعضاء المجلس من بين أعضاء النقابات المهنية والعمالية والغرف والجمعيات التي تضم المشتغلين بالزراعـــة والصناعة والتجارة والتعليم والمهن الحرة] وغيرها من الأعمال التي تقوم عليها مصالح البلاد الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ويعـــين قانون الانتخاب هذه الهيئات والعـــدد الذي يخصص لكل منها والإجراءات التي تتبع في انتخاب هؤلاء الأعضاء..

[ويعين رئيس الجمهورية [الخمس الأخير] من أصحاب الكفاءات العلمية والفنية ويختارون من بين رؤساء الـــوزارات والوزراء الحاليين والسابقين ورؤساء مجالس النواب السابقين والنواب الذين قضوا فصلين تشريعيين في النيابة وأعضاء مجلس الشيوخ السابقين وكبار العلماء والرؤساء الروحانيين والمستشارين ومن في درجتهم من رجـــال القضاء الحاليين منهم والسابقين [والحاصلـــين على جوائز الدولة في الآداب والعلوم والفنون] والضباط المتقاعدين من رتبة لواء فأعلى وأعضاء مجالس [المحافظات] والمجالس [المحلية] الذين قضوا ثلاث مدد في مجالسهم والموظفين من درجة مدير عام فأعلى وأساتذة الجامعات الحاليين منهم والسابقين.

ويكون رؤساء الجمهورية السابقون أعضاء مدى الحياة(١٦).

مـــادة ٥٨: يجب ألا تقل سن عضـــو الشيوخ يوم الانتخاب أو التعيين عن خمس وثلاثين سنة. ويبين القانون شروط العضوية الأخرى وأحكام الانتخاب.

مادة ٥٩: مدة العضوية في مجلس الشيوخ ثماني سنوات ويتجدد نصف أعضاء كل فئة من فئات الثلاث كل أربع سنوات.

وفي نهاية السنوات الأربع من تاريخ انعقاد المجلس تسقط عضوية هذا النصف بطريق القرعة.

وتجوز إعادة اختيار من انتهت مدته.

ويجب إجراء التجديد النصفي خلال الستين يوما السابقة لانتهاء المدة.

مادة ٦٠: إذا حل مجلس النواب توقفت جلسات مجلس الشيوخ.

أحكام عامة للمجلسين

مادة ٦١: مقر البرلمان بمدينة القاهرة ويجوز عند الضرورة انعقاده في جهة أخرى بقانون كما يجوز في الظروف الاستثنائية دعوته للانعقاد في أي مكان بناء على طلب رئيس الجمهورية.

واجتماعه في غير المكان المعين له غير مشروع والقرارات التي تصدر فيه باطلة بحكم القانون.

مادة ٦٢: الدور السنوي العادي للبرلمان يكون (..........) بدعوة من رئيس الجمهورية قبل الخميس [الثاني] من شهر [نوفمبر][١٧]. وإذا لم يدع البرلمان إلى الاجتماع قبل الميعاد المذكور اجتمع فيه بحكم القانون. ويدوم الدور سبعة شهور على الأقل. ولا يجوز فضه قبل الفراغ من تقرير الميزانية والتصديق على الحساب الختامي.

مادة ٦٣: يجتمع البرلمان اجتماعا غير عادي بدعوة من رئيس الجمهورية. وذلك عند الضرورة أو بناء على طلب موقع من أغلبية أعضاء أي المجلسين.

مادة ٦٤: أدوار الانعقاد واحدة للمجلسين، ولا يجوز الاجتماع في غير دور الانعقاد وإلا كان الاجتماع غير شرعي وكانت القرارات التي تصدر فيه باطلة بحكم القانون.

مادة ٦٥: قبل أن يتولى عضو البرلمان عمله يقسم أمام مجلسه في جلسة علنية (..........) [اليمين الآتية: "أقسم بالله العظيم أن أحافظ مخلصا على سلامة الوطن والنظام الجمهوري، وأن أرعى مصالح الشعب، وأن أحترم الدستور والقانون"][١٨].

مادة ٦٦: ينتخب مجلس النواب في بداية كل فصل تشريعي ومجلس الشيوخ في أول اجتماع له وعند كل تجديد نصفي رئيسا ووكيلين.. ويجب أن يكون الرئيس والوكيلان مستقلين فإن كان أحدهم منتميا لحزب تخلى عنه فور انتخابه.

ومدة الرياسة والوكالة هي مدة الفصل التشريعي لمجلس النواب والتجديد النصفي لمجلس الشيوخ، ولا يجوز أن يلي أحد هؤلاء الوزارة ولا أية وظيفة عامة أخرى خلال هذه المدة، فإن شغر مكان أيهم انتخب المجلس من يحل محله إلى

نهاية مدته.

ويجب قبل إجراء الانتخابات تكوين هيئة تمثل جماعات المجلس السياسية بالتساوي لتقوم بالترشيح تيسيرا للانتخاب.

مادة ٦٧: جلسات المجلسين علنية على أن كلاً منهما ينعقد بهيئة سرية بناء على طلب الحكومة أو عشرة من الأعضاء ثم يقرر ما إذا كانت المناقشة في الموضوع المطروح أمامه تجري في جلسة علنية أو في جلسة سرية.

مادة ٦٨: عضو البرلمان ينوب عن الأمة كلها.

مادة ٦٩: لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب وعضوية مجلس الشيوخ ويبين القانون أحوال عدم الجمع الأخرى.

مادة ٧٠: لا يجوز إبطال انتخاب أو تعيين أحد أعضاء البرلمان أو إسقاط عضويته إلا بحكم من المحكمة العليا الدستورية.. وذلك على الوجه المبين في القانون. ويختص كل من مجلسي البرلمان بقبول استقالة أعضائه.

مادة ٧١: إذا خلا محل أحد أعضاء البرلمان قبل انتهاء مدته وجب انتخاب أو تعيين من يحل محله في مدى ستين يوما من إشعار المجلس الحكومة بخلو المحل. ولا تدوم نيابة العضو الجديد إلا إلى نهاية مدة سلفه.

مادة ٧٢: لا يؤاخذ أعضاء البرلمان عما يبدون من الأفكار والآراء في أداء أعمالهم البرلمانية في المجلسين ولجانهما.

مادة ٧٣: لا يجوز أثناء دور الانعقاد وفي غير حالة التلبس بالجريمة أن تتخذ نحو أي عضو من أعضاء البرلمان إجراءات التحقيق أو التفتيش أو القبض أو الحبس أو أية إجراءات أخرى إلا بإذن المجلس التابع هو له، وفي حالة اتخاذ أي من هذه الإجراءات في غيبة المجلس يجب إخطاره بها. وللمجلس أن يقرر وقف هذه الإجراءات.

مادة ٧٤: لا يمنح أعضاء البرلمان أثناء مدة عضويتهم أوسمة ولا رتبا عسكرية. ويستثنى من ذلك الأعضاء الذين يتقلدون مناصب عامة لا تجافي عضوية البرلمان.

مادة ٧٥: يتناول عضو البرلمان مكافأة وفقا للقانون.

مادة ٧٦: لا يجوز لأي من المجلسين أن يتخذ قرارا إلا إذا حضر الجلسة أغلبية أعضائه. وفي غير الأحوال المشترط فيها أغلبية خاصة تصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للحاضرين. وعند تساوي الآراء يعتبر الأمر الذي جرت المداولة في شأنه مرفوضا.

مادة ٧٧: لأعضاء البرلمان حق اقتراح القوانين على أنه لا يجوز لأعضاء مجلس الشيوخ اقتراح إنشاء الضرائب أو زيادتها.

مادة ٧٨: كل مشروع قانون يجب قبل مناقشته أن يحال إلى إحدى لجان المجلس لفحصه وتقديم تقرير عنه.

وإذا كان مشروع القانون مقترحا من أحد الأعضاء ورفضه أحد المجلسين فلا يجوز تقديمه ثانية في دور الانعقاد ذاته.

مادة ٧٩: لا يجوز لأي من المجلسين تقرير مشروع قانون إلا بعد أخذ الرأي فيه مادة مادة وللمجلسين حق التعديل والتجزئة في المواد وفيما يعرض من التعديلات.

مادة ٨٠: كل مشرع قانون يقرره أحد المجلسين يبعث به إلى المجلس الآخر. ولا يكون قانونا إلا إذا قرره المجلسان.

مادة ٨١: إذا استحكم الخلاف بين المجلسين بشأن مشروع قانون خاص بإنشاء ضريبة أو زيادتها أو بشأن تقرير باب من أبواب الميزانية يصدر من المجلسين مجتمعين بهيئة مؤتمر.

مادة ٨٢: لكل عضو من أعضاء البرلمان أن يوجه إلى الوزراء أسئلة أو استجوابات وتجري المناقشة في الاستجواب بعد سبعة أيام على الأقل من يوم تقديمه وذلك في غير حالة الاستعجال وموافقة الوزير. [ولا يجوز فض دور الانعقاد قبل مناقشة كل الاستجوابات المقدمة من النواب](١٩)

ولعشرة من أعضاء أي من المجلسين أن يطلبوا عرض موضوع عام للمناقشة وتبادل الرأي.

مادة ٨٣: لكل من مجلسي البرلمان إجراء تحقيق للاستنارة في مسائل معينة داخلة في حدود اختصاصه. وفي كل حالة ينتخب المجلس من بين أعضائه بالاقتراع السري لجنة خاصة تمثل فيها الجماعات السياسية تمثيلا نسبيا ولا يمنع من ذلك تحقيق قضائي أو إداري جرى أو يجري في هذه المسائل.

وينظم القانون السلطات التي تخول لهذه اللجان.

مادة ٨٤: لكل مواطن حق التظلم إلى البرلمان كتابة ويحيل البرلمان ما يقدم إليه من الشكاوى إلى الوزراء المختصين وعليهم أن يقدموا الإيضاحات الخاصة بها كلها إذا طلب المجلس ذلك ومن حق أصحابها كذلك وللمواطنين أن يحاطوا بنتيجتها. كذلك أن يقدموا إلى البرلمان الاقتراحات والرغبات المتصلة بالمسائل العامة.

مادة ٨٥: يضع كل مجلس بأغلبية أعضائه لائحته الداخلية مبينا فيها طريقة

السير في تأدية أعماله.

مـــادة ٨٦: كل مجلس له وحده المحافظة على النظام في داخله ويقوم الرئيس بذلك ولا يجوز لأي قـــوة مسلحة الدخول في المجلس ولا الاستقرار على مقربة من أبوابه إلا بطلب من رئيسه.

مـــادة ٨٧: لا يجتمـــع المجلسان بهيئة مؤتمر إلا في الحـــالات التي نص عليها الدستـــور، ويكون الاجتماع بناء على دعوة من رئيســـ مجلس الشيوخ وبرئاسته. ولا يحـــول اجتماع المجلسين بهيئة مؤتمر خلال أدوار الانعقاد دون استمرار كل من المجلسين في تأدية وظائفه الدستورية.

ولا تعد قرارات المؤتمر صحيحة إلا إذا حضرت أغلبية أعضاء كل من المجلسين ويتخذ المؤتمر اللائحة الداخلية لمجلس الشيوخ لائحة له.

مـــادة ٨٨: في حالة نشوب حرب في الأراضي المصريـــة، على وجه يتعذر معه إجـــراء الانتخابات العامة تمتد بقانون تقره أغلبية أعضاء كل من المجلسين نيابة أعضـــاء مجلس النـــواب إلى حين انتخاب المجلس الجديـــد ونيابة جميع الأعضاء الذين انتهت مدتهم في مجلس الشيوخ إلى حين انتخاب وتعيين الأعضاء الجدد.

الفصل الثاني

رئيس الجمهورية

مـــادة ٨٩: رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة يمارس اختصاصاته وفقا لأحكام الدستور.

مـــادة ٩٠: يشترط فيمن ينتخب رئيسا للجمهورية أن يكون مصريا من أب وجد مصريين متمتعا بكامل حقوقه المدنية والسياسية وألا يقل سنه يوم الانتخاب عن خمس وأربعين سنة (......)[٢٠] .

مـــادة ٩١: رئيس الجمهورية تنتخبه بالاقتراع الســـري هيئة مكونة من أعضاء البرلمـــان منضما إليهم (...........)[٢١] أعضـــاء الهيئات المحلية العاملون يوم انتهاء مدة الرئيس السابق.

وينظم القانون إجراءات الانتخاب ومدته خمس سنوات. ولا ينتخب أحد للرياسة أكثر من مرتين.

مادة ٩٢: يؤدي رئيس الجمهوريـــة أمام البرلمان مجتمعا في هيئة مؤتمر وقبل

أن يباشــر سلطاته الدستورية هذه اليمين: أقسم بـــالله العظيم أن أكون أمينا على النظام الجمهوري وأن أحترم الدستور وقوانين البلاد وأن أحافظ على استقلال الوطن وسلامة أراضيه.

مـــادة ٩٣: يعين القانون مرتبات رئيس الجمهورية ولا يتقاضى مرتبا أو مكافأة سواها.

ولا يجـــوز أن يلي وظيفة عامة أخرى ولا أن يزاول ولو بطريق غير مباشر مهنة حرة ولا عملا تجاريا أو صناعيا أو ماليا.

وكذلك لا يجوز أن يشتري أو يستأجر شيئا من أملاك الدولة ولو كان ذلك بالمزاد العام ولا أن يؤجر أو يبيع شيئا من أملاكه أو أن يقايض عليه.

مادة ٩٤: رئيس الجمهورية مسئول جنائيا عن الخيانة العظمى وانتهاكه حرمة الدستور واستغلال النفوذ وعن الجرائم الأخرى التي يعاقب عليها القانون.

ويكـــون اتهام رئيس الجمهورية والتحقيق معه في جميع الأحوال بقرار من أحد مجلسي البرلمان بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم وتكون محاكمته أمام المحكمة العليا الدستورية وذلك وفقا للأحكام والإجراءات التي ينص عليها القانون.

وإذا حكم عليه في جريمة الخيانة العظمى أو انتهاك حرمة الدستور أو استغلال النفـــوذ أوفي جريمة مخلة بالشرف أعفى مـــن منصبه مع عدم الإخلال بالعقوبات الأخرى.

مادة ٩٥: تبدأ الإجراءات لانتخاب رئيس الجمهورية قبل انتهاء مدة سلفه بستين يوما على الأكثر ويجب أن يتم انتخابه قبل انتهاء المدة بثلاثة أيام على الأقل.

وإذا انقضـــت هذه المـــدة ولم يتم انتخاب الرئيس الجديـــد تولى رئيس مجلس الشيوخ منصب الرياسة مؤقتا حتى يتم الانتخاب.

مادة ٩٦: إذا قام مانع مؤقت يحول بين رئيس الجمهورية ومباشرة سلطاته أناب عنه رئيس مجلس الشيوخ.

وفي أحوال الوفاة أو الاستقالة أو العجز الدائم عن العمل يقرر البرلمان بأغلبية الأعضـــاء الذين يتألف منهم كل من مجلسيه خلو منصب رئيس الجمهورية ويتولى رئيســـ مجلس الشيوخ الرياسة مؤقتا ويجب أن يتم انتخاب رئيس الجمهورية في مدة أقصاها خمسون يوما من تاريخ خلو المنصب.

وإذا قدم رئيس الجمهورية استقالته من منصبه وجه الاستقالة إلى البرلمان وإلى رئيس مجلس الوزراء.

وفي جميـــع الأحـــوال التي يتولى فيهـــا رئيس مجلس الشيـــوخ منصب رئيس

الجمهورية أو ينوب عنه يختار مجلس الشيوخ أحد وكيليه للقيام مؤقتا بأعمال الرياسة في هذا المجلس.

مادة ٩٧: لرئيس الجمهورية حق اقتراح القوانين. وتكون مناقشة مشروعات القوانين الخاصة بإنشاء الضرائب أو زيادتها والمداولة فيها لدى مجلس النواب أولا.

مادة ٩٨: رئيس الجمهورية يصدر القوانين في مدى شهر من يوم إبلاغها الوزارة أو في مدى الوقت الذي يحدده هذا القانون في حالة الاستعجال وبموافقة أغلبية الأعضاء الذين يتكون منهم كل مجلس.

ولرئيس الجمهورية في المدة المحددة للإصدار أن يطلب إلى البرلمان بكتاب مسبب إعادة النظر في القانون فإذا أقره بأغلبية أعضاء كل من المجلسين وجب إصداره.

مادة ٩٩: إذا حدث فيما بين أدوار الانعقاد أو في فترة حل مجلس النواب ما يوجب الإسراع إلى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير فلرئيس الجمهورية أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون. ويجب عرض هذه المراسيم على البرلمان في اجتماع يعقد في مدة أسبوعين من يوم صدورها. وإذا كان مجلس النواب منحلا وجبت دعوته، فإذا لم يدع البرلمان للاجتماع أو دعى ولم تعرض عليه هذه المراسيم في هذه المدة أو عرضت ورفضها أحد المجلسين وانقضى ستون يوما دون أن يقرها كل من المجلسين، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون.. إلا إذا رأى البرلمان قبل ذلك اعتماد بقائها في الفترة السابقة مع تسوية كل ما ترتب على هذه المراسيم من الآثار بوجه آخر. وعلى كل حال لا يجوز أن تتضمن تعديل قانون الانتخاب أو إنشاء جرائم أو عقوبة جديدة.

مادة ١٠٠: لرئيس الجمهورية بناء على تفويض البرلمان في أحوال استثنائية أن يصدر مراسيم لها قوة القانون. ويجب أن يكون التفويض لمدة محدودة وأن يعين الموضوعات والمبادئ التي تقوم عليها هذه المراسيم.

مادة ١٠١: رئيس الجمهورية يضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما لا يتضمن تعديلا فيها أو تعطيلا لها أو إعفاء من تنفيذها. ويجوز أن يعهد القانون إلى غيره بوضع هذه اللوائح.

مادة ١٠٢: رئيس الجمهورية يضع لوائح الضبط ويرتب المصالح العامة بما لا يتعارض مع القوانين.

مادة ١٠٣: لرئيس الجمهورية حق حل مجلس النواب.

ويترتب على الأمر الصادر بحل مجلس النواب استقالة الوزارة. ويدعو رئيس الجمهورية رئيس مجلس الشيوخ لتأليف وزارة محايدة لإجراء الانتخابات.

وعقب إعلان نتيجة الانتخابات يعود رئيس مجلس الشيوخ إلى منصبه لفترة جديدة وتطرح الوزارة الجديدة للثقة بها في أول اجتماع لمجلس النواب الجديد.

مادة ١٠٤: رئيس الجمهورية يولي رئيس مجلس الوزراء ويعفيه ويولي الوزراء ويعفيهم بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء.

مادة ١٠٥: رئيس الجمهورية يعين الموظفين المدنيين العسكريين ويعزلهم على الوجه المبين في القانون.

مادة ١٠٦: رئيس الجمهورية يعتمد ممثلي الدول الأجنبية السياسيين وهو الذي يعين الممثلين السياسيين لدى الدول والهيئات الأجنبية ويعزلهم على الوجه المبين في القانون.

مادة ١٠٧: رئيس الجمهورية هو الرئيس الأعلى للقوات المسلحة وهو الذي يعلن الحرب ولا يكون ذلك إلا بموافقة البرلمان.

مادة ١٠٨: رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات ويبلغها البرلمان مشفوعة بما يناسب من البيان وتكون لها قوة القانون بعد إبرامها ونشرها وفقا للأوضاع المقررة [ولا تكون اتفاقيات حقوق الإنسان التي أقرتها الأمم المتحدة وصدقت مصر عليها قابلة للنسخ أو التعديل أو التعطيل بقانون لاحق](٢٢).

على أن معاهدات الصلح والتحالف والمعاهدات الخاصة بأراضي الدولة أو التي تتعلق بحقوق السيادة أو بحقوق المصريين العامة والخاصة والمعاهدات المتعلقة بالتنظيم الدولي ومعاهدات التجارة والملاحة ومعاهدات الإقامة والمعاهدات التي تحمل خزانة الدولة شيئا من النفقات والمعاهدات التي يكون فيها تعديل للقوانين المصرية الداخلية لا تكون نافذة إلا بعد التصديق والموافقة عليها بقانون.

مادة ١٠٩: رئيس الجمهورية ينشئ ويمنح الرتب العسكرية وأوسمة الشرف المدنية والعسكرية على الوجه المبين في القانون. أما الرتب المدنية وألقاب الشرف فلا يجوز إنشاؤها.

مادة ١١٠: لرئيس الجمهورية حق العفو عن العقوبة أو تخفيضها أما العفو الشامل فلا يكون إلا بقانون.

مادة ١١١: يتولى رئيس الجمهورية جميع سلطاته بواسطة الوزراء وتوقيعاته في شئون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون، بعد موافقة مجلس الوزراء، وأوامره شفوية كانت أو كتابية لا تعفي

الوزراء من المسئولية بحال.

ومع ذلك يستقل رئيس الجمهورية بعد استشارة ممثلي الجماعات السياسية.. بتولية رئيس مجلس الوزراء أو إعفائه وتعيين أعضاء مجلس الشيوخ الذين يكون اختيارهم عن طريق التعيين.

الفصل الثالث

الوزارة

مادة ١١٢: [يتولى] مجلس الوزراء [السلطة التنفيذية] و هو المهيمن علي مصالح الدولة ورئيسه هو الذي يوجه السياسة العامة للوزارة.

مادة ١١٣: لا يلي الوزارة إلا مصري، (..........)(٢٣).

مادة ١١٤: قبل أن يتولى رئيس مجلس الوزراء والوزراء أعمالهم يؤدون أمام رئيس الجمهورية هذا اليمين: أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصا للوطن وأن أحترم الدستور وقوانين البلاد وأن أؤدي أعمالي بالأمانة والصدق".

مادة ١١٥: للوزراء أن يحضروا أياً من مجلسي البرلمان، ويجب أن يسمعوا كلما طلبوا الكلام، ولهم أن يستعينوا بمن يرون من كبار الموظفين أو أن ينيبونهم عنهم. ولكل مجلس أن يحتم علي الوزراء حضور جلساته، ولا يكون للوزير صوت إلا في المجلس الذي هو عضو فيه.

مادة ١١٦: رئيس مجلس الوزراء والوزراء مسئولون متضامنون لدي مجلس النواب عن السياسة العامة للوزارة وكل منهم مسئول عن أعمال وزارته. ولا يطرح الثقة بالوزارة إلا رئيسها.

ولا يجوز طرح عدم الثقة بالوزارة إلا بناء علي طلب يوقع من عُشر الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب، ولا تجري المناقشة فيه إلا بعد أسبوع من عرضه.

وفي الحالتين يكون إبداء الرأي بالاقتراع العلني وبالمناداة علي الأعضاء بأسمائهم بعد ثلاثة أيام من انتهاء المناقشة.

ولرئيس الوزارة مع ذلك أن يطلب الاقتراع فورا.

مادة ١١٧: إذا قرر مجلس النواب عدم الثقة بالوزارة بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس وجب علي الوزارة أن تستقيل، وإذا كان القرار خاصا بأحد الوزراء وجبت استقالته من الوزارة.

مادة ١١٨: يتولى الوزراء في وزاراتهم التوجيه والرقابة وعلي وجه الخصوص

رسم الاتجاهات العامة.

وينظم القانون اختصاصات الوظائف الرئيسية ومسئوليات الموظفين والضمانات التي تصون حقوقهم. وتكفل حريتهم في العمل.

مـــادة ١١٩: لا يحـــق للوزير أثناء ولا يته الوزارة أن يلـــي أية وظيفة أخري ولا أن يـــزاول ولو بطريق غير مباشر مهنة حرة ولا عمـــلا تجاريا أو صناعيا أو ماليا. [وكذلـــك لا يجوز أن يشتري أو يستأجر شيئا من أملاك الدولة ولو كان ذلك بالمزاد العام، ولا أن يؤجر أو أن يبيع شيئا من أملاكه أو يقايض عليه][٢٤].

مادة ١٢٠: لـــكل من مجلسي البرلمان من تلقاء نفسه أو بناء علي طلب النائب العام حق اتهام الـــوزراء فيما يقع منهم من الجرائم بسبب تأدية وظائفهم والوزير الـــذي يتهـــم يوقف عن العمل إلي أن يقضي في أمره ولا يمنـــع استعفاؤه من إقامة الدعوى عليه أو الاستمرار فيها.

وتكون محاكمة الوزراء أمام المحكمة العليا الدستورية وفقا للأوضاع والإجراءات التي ينص عليها القانون.

ويطبق في شأنهم قانون العقوبات في الجرائم المنصوص عليها فيه. وتبين في قانون خاص أحوال مسئولية الوزراء التي لم يتناولها قانون العقوبات.

مادة ١٢١: لا يجوز العفو عن الوزير المحكوم عليه من المحكمة العليا الدستورية إلا بموافقة كل من مجلسي البرلمان.

الفصل الرابع

السلطة القضائية

مـــادة ١٢٢: القضاة مستقلون لا سلطان عليهـــم في قضائهم لغير القانون. ولا يجوز لأية سلطة التدخل في القضايا أو في إجراء العدالة.

مادة ١٢٣: يرتب القانون جهات القضاء ويحدد اختصاصها وتوحد جميع جهات القضاء علي الوجه الذي يقرره القانون.

مـــادة ١٢٤: جلسات المحاكم علنيـــة إلا إذا قررت المحكمة جعلها سرية مراعاة للنظام العام أو الآداب.

مادة ١٢٥: تصدر الأحكام باسم الأمة.

مـــادة ١٢٦: يكون للقضاء مجلس أعلى ينظـــم القانون اختصاصاته ويؤلف من رئيـــس محكمة النقض رئيسا ومن أقدم ثلاثة من كل من مستشاري محكمة النقض

ورؤســاء محاكم الاستئناف ومن وكيل وزارة العــدل والنائب العام ومن رئيس كل من محكمة القاهرة والإسكندرية الابتدائيتين ويضم إليه اثنان من مستشاري مجلس الدولة يختارهما مجلسه الخاص من بين أعضائه(٢٥).

مادة ١٢٧: القضاة غير قابلين للعزل.

ويكــون تعيينهم وترقيتهم ونقلهــم بناء علي اقتراح مجلســ القضاء الأعلى. ويختص هذا المجلس بتأديبهم وندبهم. وكل ذلك علي الوجه المبين في القانون.

مــادة ١٢٨: لا يلــي المستشارون من رجال القضاء الــوزارة قبل مضي عام من تركهم خدمة القضاء.

مادة ١٢٩: يتولى النيابة العمومية نائب عام ينذب من بين المستشارين بموافقة مجلس القضاء.

وفي مــواد الجنايات والجرائم السياسية وجرائم الــرأي والصحافة وغيرها من الجرائم التي يحددها القانون يتولى التحقيق قضاة.

مادة ١٣٠: تشرف السلطة القضائية علي رجال الضبط القضائي وفقا للقانون.

مادة ١٣١: يتولى وزير العدل تنظيم إدارة القضاء ويسهر علي إنجاز أعمالها.

مجلس الدولة

مــادة ١٣٢: مجلس الدولــة هيئة مستقلة تلحق برياســة مجلس الوزراء وهي استشارية وقضائية إدارية لكفالة العدالة في الإدارة.

مــادة ١٣٣: لمجلس الدولــة ولاية القضاء العامة في المنازعــات الإدارية وهو يقضــي في القرارات الباطلــة بالإلغاء ويتولى الإفتاء وإعــداد وصياغة مشروعات القوانين والقرارات التنظيميــة التي تقترحها الحكومة أو يحيلها إليه أحد مجلسي البرلمان.

مــادة ١٣٤: مستشــارو مجلس الدولــة غير قابلين للعزل ويعــين القانون من يتمتعون بهذه الضمانة من موظفيه الفنيين.

ويكون تعيــين أعضاء المجلس وموظفيه الفنيــين وترقيتهم ونقلهم بناء علي اقتراح مجلس خاص ينظم القانون تأليفه من تسعة من مستشاري المجلس برياسة رئيســه ويضم إليه اثنان من مستشــاري محكمة النقض يختارهما مجلس القضاء الأعلى من بين أعضائه ووكيل وزارة العدل.

ويكــون إلحاق الأعضــاء والموظفين الفنيــين بالأقسام وندبهــم وتأديبهم من اختصاص المجلس الخاص

وكل ذلك علي الوجه المبين في القانون.

مادة ١٣٥: أحكام القضاء الإداري ملزمة ويكفل القانون نفاذها.

الباب الرابع

هيئات الحكم المحلي(٢٦)

مـــادة ١٣٦: تضـــم الدولة هيئـــات محليـــة ذات شخصية معنويـــة عامة هي [المحافظات] والمدن والقرى.

وكل جهة مسكونة يجب إلحاقها بإحدى هذه الهيئات.

ويجوز أن تشمل الهيئة الواحدة أكثر من قرية أو مدينة كما يجوز أن تعتبر هيئة حيا من مدينة

وكل ذلك علي الوجه المبين في القانون.

مادة ١٣٧: يمثل الهيئة المحلية مجلس ينتخب بالاقتراع السري المباشر ويختار المجلســ رئيسه من بين الأعضاء المنتخبـــين ويجوز مع ذلك للمجلس أو الحكومة بنص في القانون ضم أعضاء من الفنيين ذوي الكفاية والخبرة في الشئون المحلية بحيث لا يتجاوز عددهم ربع مجموع أعضاء المجلس. ويحدد القانون مدة المجلس وعدد الأعضاء وكافة أحكام الانتخاب.

مـــادة ١٣٨: يكون حق الانتخاب المحلي لمن لهم حـــق انتخاب أعضاء مجلس النـــواب وللناخب أن يرشـــح نفسه لعضوية هذه المجالســ بالشروط التي بينها القانون.

مادة ١٣٩: يختص القضاء بالفصل في الطعون الانتخابية وفي سقوط العضوية وذلك علي الوجه المبين في القانون.

مـــادة ١٤٠: تختص المجالس المحلية بكل ما يهم الوحدات التي تمثلها وتنشئ وتدير المرافق والأعمـــال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية وتسهر علي رعاية مصالح الجماعات والأفراد.

وذلك كله علي الوجه المبين في القانون.

مادة ١٤١: تعمـــل التشريعات علي استقلال هذه الهيئـــات بشئون التعليم في مراحلـــه الأولي وكذلك التعليم الفني والطب العلاجـــي وشئون المواصلات والطرق المحلية والأسواق وشتي المرافق والخدمات الاجتماعية.

مـــادة ١٤٢: قرارات المجالس المحلية الصادرة في حدود اختصاصها نهائية ولا

يجوز تدخـــل السلطة التنفيذية إلا لمنع تجاوز المجالس هـــذه الحدود أو إضرارها بالمصلحة العامة أو بمصالح بعضها بعضا. وذلك علي الوجه المبين في القانون.

وعند الخلاف علي الاختصاص الدستوري للهيئات المحلية تفصل فيه المحكمة العليا الدستورية.

مادة ١٤٣: تدخـــل في موارد الهيئات المحلية، الضرائـــب والرسوم ذات الطابع المحلي أصلية كانت أو إضافية وذلك كله في الحدود التي يقررها القانون.

ويجـــب ألا تتناول هذه الضرائب والرسوم انتقال الأشخاص أو مرور الأموال بين الوحدات الإدارية وألا تقيد حـــق المواطنين في ممارسة مهنهم وأعمالهم في أراضي الوطن.

وتدخـــل في موارد المجلس البلدي حصيلة ضريبـــة الأملاك المبنية وتدخل في مـــوارد مجلس [المحافظة] حصيلة ضريبة الأطيـــان مع جواز تخصيص قدر معين منها للمجالس البلدية وهذا كله طبقا للقانون.

مـــادة ١٤٤: تتبع في جباية الضرائـــب والرسوم المستحقـــة للهيئات المحلية القواعد والإجراءات المتبعة في جباية أموال الدولة.

مـــادة ١٤٥: جلسات المجالس المحلية علنية علي أنه يجوز عقد الجلسة بهيئة سرية في الحدود التي يقررها القانون

مادة ١٤٦: يختص كل مجلس بوضع ميزانية سنوية شاملة لإيراداته ومصروفاته ويبـــين القانون القواعد التي تتبع في وضـــع الميزانية كما يحدد المدة التي يجوز في خلالهـــا للسلطة التنفيذية الاعتراضـــ علي الميزانية وكيفيـــة الفصل في هذا الاعتراض.

وللسلطـــة التنفيذية في جميع الأحوال أن تطلـــب إدراج المبالغ اللازمة لتأدية الخدمـــات العامة والالتزامات التي تفرضها القوانين علي المجالس. كما يختص كل مجلس بوضع الحساب الختامي علي السنة المالية وفقا للقانون.

وتشهر ميزانيات المجالس وحساباتها الختامية وفقا للقانون.

مادة ١٤٧: تكمل الدولة مـــا تحتاجه الهيئات المحلية من معاونة فنية وإدارية ومالية وينظم القانون هذه المعاونة.

مادة ١٤٨: ينظم القانون تعاون الهيئات المحلية في الأعمال ذات النفع المشترك ووسائل التعاون بينها وبين مصالح الحكومة في الأقاليم.

مـــادة ١٤٩: لا يجوز حل مجالس المديريـــات أو المجالس البلدية بإجراء إداري شامل.

ولا يجوز حـــل أي منها إلا في حالة الضرورة بمرســـوم مسبب ويجب أن يحدد المرسوم تاريخ انتخاب المجلس الجديد في موعد لا يتجاوز شهرين.

وينظم القانون تأليف هيئة مؤقتة تحل محل المجلس خلال فترة الحل لتصريف الشئون الجارية والأعمال التي لا تحتمل التأخير.

مـــادة ١٥٠: تعين فـــترة انتقال لا تتجاوز خمس سنوات مـــن تاريخ العمل بهذا الدستـــور يجوز في خلالها أن يحدد القانون للهيئـــات المحلية نسبة ما يدرج من مواردها المالية في ميزانيات السنوات الأربع الأولي علي أن تدرج الموارد كاملة في ميزانية السنة الخامسة.

وكذلك يجوز في تلك الفترة للضرورة القصوى أن تكون رياسة المجالس في بعض القرى الصغيرة بالتعيين.

الباب الخامس

الشئون المالية

مـــادة ١٥١: إنشاء الضرائب العامة أو تعديلها أو إلغائها لا يكون إلا بقانون ولا يعفي أحد من أدائها غير في الأحوال المبينة في القانون. ولا يجوز تكليف أحد بأداء غير ذلك من الضرائب والرسوم إلا في حدود القانون.

مادة ١٥٢: ينظـــم القانون القواعد الأساسية لجباية الأمـــوال العامة وإجراءات صرفها.

مـــادة ١٥٣: لا يجوز للحكومة عقد قرض أو الارتباط بمشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من الخزانة في سنة أو سنوات مقبلة إلا بقانون.

مـــادة ١٥٤: تشترط موافقة البرلمان مقدما في إنشاء أو إبطال الخطوط الحديدية بالطرق العامة والترع والمصارف وسائر أعمال الري التي تهم أكثر من مديرية.

وكذلك تشترط موافقة البرلمان مقدما في كل تصرف مجاني في العقارات المملوكة للدولة، ولا يجوز النزول عن شئ من أموال الدولة المنقولة إلا في حدود القانون.

مـــادة ١٥٥: "ينظم يعفي القانون المرتبات والمعاشات والتعويضات والإعانات والمكافـــآت التي تقرر علي خزانة الدولة وينظم حـــالات الاستثناء ولا يجوز تقرير استثناء إلا بموافقة البرلمان.

مادة ١٥٦: الثروات الطبيعية سواء في باطن الأرض أو في المياه الإقليمية وجميع مصادرها وقواها ملك للدولة وهي التي تكفل استغلالها مع تقدير مقتضيات الدفاع

الوطني والاقتصاد القومي.

مــادة ١٥٧: كل التزام باستغلال مورد من موارد الــثروة الطبيعية أو مرفق من المرافــق العامة يجــب أن يكون لزمن محدد وأن تجــري في شأنه علانية تامة في الإجراءات التمهيدية" تيسيرا للمنافسة ويصدر بموافقة المجلس المختص -مرسوم بمنح الالتزام أو تجديده أو إلغائه ويبين فيه استيفاء هذه الإجراءات، وكل ذلك علي الوجه المبين في القانون.

مادة ١٥٨: كل احتكار ذي صبغة عامة لا يمنح إلا بقانون وإلي زمن محدود.

مــادة ١٥٩: كل احتكار أو التزام بمرفق محلي يتولاه المجلس المحلي المختص وكذلــك تتولى الهيئات المحلية شئون المحاجر ومنح الرخص الخاصة بها وكل هذا علي الوجه المبين في القانون.

مــادة ١٦٠: الميزانية الشاملة لإيرادات الدولــة ومصروفاتها يجب تقديمها إلي البرلمــان قبل انتهاء السنة الماليــة بثلاثة أشهر علي الأقــل لفحصها واعتمادها والسنة المالية يعينها القانون.

مادة ١٦١: تكون مناقشة الميزانيــة وتقريرها بابا بابا في مجلس النواب أولا. ولا يقبل اقتراح يرمي إلي زيادة المصروفات المقدرة أو إلي إنشاء مصروفات جديدة أثناء مناقشة الميزانية أو الاعتمادات الإضافية.

مــادة ١٦٢: إذا لم يصدر قانون الميزانية الجديدة قبــل بدء السنة المالية عمل بالميزانية القديمة إلي حين صدوره.

ومع ذلك يجوز العمل مؤقتا بما أقره المجلسان أو المؤتمر من أبواب الميزانية.

مــادة ١٦٣: لا يجوز أن يتضمن قانون الميزانية أي نص من شأنه إنشاء ضريبة جديدة أو زيادة في ضريبة موجودة أو تعديل قانون من القوانين القائمة.

مــادة ١٦٤: يجب موافقة البرلمان مقدما في نقــل أي مبلغ من باب إلي آخر من أبواب الميزانية وكذلك في كل مصروف غير وارد بها أو زائد علي تقديراتها.

مادة ١٦٥: الحساب الختامي للإدارة المالية عن العام المنقضي يجب أن يعتمده البرلمان.

مــادة ١٦٦: الميزانيات المستقلة والملحقــة وحساباتها الختامية تجري عليها الأحكام المتقدمة الخاصة بميزانية الحكومة وحسابها الختامي.

الباب السادس
الهيئات والمجالس المعاونة

ديوان المحاسبة

مادة ١٦٧: يراقب البرلمان بمعونة ديوان المحاسبة إيرادات الدولة ومصروفاتها. ولكل من مجلسي البرلمان والحكومة أن يعهد إلي الديوان بإجراء التحقيقات وإعداد البحوث المتصلة بهذه الرقابة.

مادة ١٦٨: يتولى ديوان المحاسبة الرقابة علي الإدارة المالية وشئون الخزانة ويراقب كذلك جباية الإيرادات وإنفاق المصروفات وفقا لميزانية الدولة والميزانيات المستقلة والملحقة.

مادة ١٦٩: تقدم الحكومة الحسابات الختامية إلي البرلمان وديوان المحاسبة في مدي ثلاثة أشهر من انتهاء السنة المالية، ويضع رئيس الديوان تقارير عن الحسابات الختامية تقدم إلي البرلمان وتبلغ إلي وزير المالية وذلك في مدي الثلاثة أشهر التالية. وللحكومة في خلال شهر أن تقدم للبرلمان ملاحظاتها علي التقارير لتنظر معها. وتؤلف لجنة دائمة علي أساس التمثيل النسبي للجماعات السياسية في كل من مجلسي الشيوخ والنواب لبحث هذه التقارير لعرضها علي المجلس في مدة لا تجاوز ثلاثة أشهر. ويجب أن يتم اعتماد البرلمان الحساب الختامي قبل انتهاء السنة المالية التالية.

مادة ١٧٠: يتولى ديوان المحاسبة كذلك، رقابة ميزانيات الهيئات المحلية وغيرها من ميزانيات المؤسسات العامة والهيئات التي يعينها القانون.

مادة ١٧١: رئيس ديوان المحاسبة يعينه رئيس الجمهورية بعد موافقة البرلمان. ويجب أن يكون مستقلا عن الأحزاب وألا يجمع بين وظيفته وبين عضوية البرلمان. ويؤدي قبل مباشرة أعماله اليمين الدستورية أمام مجلس النواب.

مادة ١٧٢: رئيس ديوان المحاسبة مسئول أمام البرلمان وله أن يقدم إليه تقارير عن الاقتصاد وأن يسمع في أي المجلسين كلما طلب ذلك، ولا يجوز عزله إلا بقرار من أحد المجلسين وبأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم، ويحظر عليه مزاولة الأعمال المحظورة علي الوزراء، وتتبع في اتهامه ومحاكمته الأحكام المقرة في الدستور لمحاكمة الوزراء.

مادة ١٧٣: إذا قام خلاف بين الحكومة وديوان المحاسبة حول اختصاص الديوان

جاز لكل منهما عرض هذا الخلاف علي المحكمة العليا الدستورية.

المجلس الاقتصادي

مــادة ١٧٤: ينشأ مجلس اقتصادي يبــين القانون نظامه واختصاصاته ويتولى بحث مشروعات القوانين وغيرها من الشئون الاقتصادية التي يحيلها إليه البرلمان أو الحكومــة، وتجب استشارته مقدما في استثمار موارد الثروة العامة وفي البرامج الاقتصادية القومية.

المجلس الأعلى للعمل

مادة ١٧٥: ينشأ مجلس أعلى للعمل يبين القانون نظامه واختصاصاته ويتولى بحث مشروعات القوانين وغيرها من الشئون الخاصة بالعمل والعمال التي يحيلها إليه البرلمان أو الحكومة.

مجالس الثروة الطبيعية والمرافق العامة

مــادة ١٧٦: يكون للمناجم مجلس أعلى يؤلف من الوزير المختص أو من ينوب عنــه رئيسا ومن ثمانية مــن أعضاء البرلمان ينتخب كل مجلســ نصفهم واثنان من مستشاري مجلس الدولة تنتخبهما جمعيته العمومية وعضو يختاره المجلس الاقتصادي وعضو يختاره مجلس الدفاع الوطني ومن ستة من كبار الفنيين واثنين من المشتغلين باستغلال المناجم واثنين من عمالها وهؤلاء تعينهم الحكومة.

ويكفــل القانــون استقلال المجلس ويعين مدته ويبــين نظامه وطريقة تجديده جزئيا.

مــادة ١٧٧: يختص مجلس المناجم والمحاجــر بدراسة شئون المناجم وتيسير الكشــف والبحث عنها ووسائل استغلالها ووضع المواصفات والموازنة بين عروض الميزانيات فيها وإقرار منح التزاماتها وتجديدها أو إلغائها.

مادة ١٧٨: يؤلف مجلس للثروات الطبيعية الأخري ومجلس للمرافق العامة يمثل في كل منهــا مجلسا البرلمان ومجلس الدولة والمجلس الاقتصادي ومجلس الدفاع الوطنــي وكبار الفنيين والعناصر المهنية وغيرهــا علي الوجه المبين في القانون. ويكفل القانون استقلالهما ويبين طريقة تأليفهما ونظامهما واختصاص كل منهما.

المجلس القومي لحقوق الإنسان

[مادة ١٧٨ (مكـــرر): ينشأ مجلس قومي لحقوق الإنســـان يـعين القانون نظامه واختصاصـــه ويتولى بحث مشروعات قوانين تطبق الإعلانات والعهود والاتفاقيات الدوليـــة الخاصة بحقـــوق الإنسان التي توقع عليها مصـــر وغيرها من مشروعات القوانين ذات الصلة، وله أن يتلقى ويحقق في كل الشكاوى المتعلقة بالمساس بهذه الحقوق]

الباب السابع

القوات المسلحة

مـــادة ١٧٩: الدولة وحدها هي التي تنشئ القوات المسلحة ولا يجوز لأية هيئة أو جماعة إنشاء تشكيلات عسكرية أو شبه عسكرية.

مـــادة ١٨٠: تكفل الدولة تثقيف المجندين وتعليمهم الحرف التي تعينهم على الحياة بعد التسريح وتعويض المصابين بسبب تأدية واجباتهم العسكرية.

مادة ١٨١: ينظم القانون التعبئة العامة كما ينظم وسائل وقاية المدنيين.

مادة ١٨٢: يبين القانون الظروف الاستثنائية التي يجوز فيها للسلطات المدنية الاستعانة بالقوات المسلحة في أغراض محدودة.

مادة ١٨٣: تكفل الدولة تدريب الشباب تدريبا عسكريا وتنظيم الحرس الوطني.

مادة ١٨٤: ينظم قانون خاص المحاكم العسكرية ويبين اختصاصاتها والأحكام التي تطبقهـــا والشروط الواجب توافرهـــا فيمن يتولون قضاءهـــا. ولا يكون لهذه المجالس اختصاص إلا في الجرائم العسكرية التي تقع من أفراد القوات المسلحة.

مـــادة ١٨٥: ينشأ مجلس للدفاع الوطني يتولى رئيس الجمهورية رياسته ويبين القانون نظامه واختصاصه. ويستشار هذا المجلس في اتخاذ التدابير الدفاعية وفي إعلان الحرب وعقد الصلح.

مادة ١٨٦: ينظم القانون هيئات البوليس ويبين ما لها من اختصاصات.

الباب الثامن

المحكمة العليا الدستورية

مـــادة ١٨٧: تؤلف المحكمة العليـــا الدستورية من تسعـــة قضاة يختارون من المستشارين ومن أساتذة القانون ورجال الفقه الإسلامي الجامعيين ومن المحامين لدى محكمة النقض المتخرجين منذ عشرين عاما، سواء في هؤلاء جميعا الحاليون منهـم والسابقون. ويعين رئيس الجمهورية ثلاثـــة منهم، وثلاثة ينتخبهم البرلمان مجتمعا بهيئة مؤتمر، وثلاثة ينتخبهم [المجلس الأعلى للقضاء][٢٧].

وتنتخـــب المحكمة رئيسا مـــن بين أعضائها. ومدتها اثنتـــا عشرة سنة وتجدد جزئيـــا علي الوجـــه المبين في القانون. ويكون انعقـــاد المحكمة صحيحا بحضور سبعة من أعضائها.

مادة ١٨٨: ينظم القانون إجراءات تعيين قضاة المحكمة وطريقة تشكيل دوائرها والأوضـــاع التي يجب مراعاتها في رفع المنازعات إليها بواسطة السلطات والأفراد والقواعد المنظمة لأعمالها والإجراءات التي تكفل استقلالها.

مـــادة ١٨٩: لا يجوز إحالة قضاة المحكمة إلي المعاش أو وقفهم من أعمالهم إلا بقرار من المحكمة نفسها ويكون ذلك إما بسبب عجز مادي عن العمل أو إهمال خطير في أداء أعمالهم.

مادة ١٩٠: لا يجوز الجمع بين عضوية المحكمة وعضوية البرلمان. ويطبق علي قضاة المحكمة أحوال عدم الجمع المقررة بالنسبة للوزراء.

مـــادة ١٩١: تختص المحكمة العليا الدستوريـــة وحدها بالفصل في المنازعات الخاصـــة بدستوريـــة القوانين والمراسيم التـــي لها قوة القانـــون وفي المنازعات بين سلطات الدولة المختلفة فيما يتعلـــق بتطبيق الدستور. وفي تفسير النصوص الدستوريـــة والتشريعيـــة الخاصة بالمحاكـــم ومجلس الدولـــة وفي أحوال تنازع الاختصاصـــ بين جهات القضاء المختلفة؛ وذلك فضـــلا عن الاختصاصات الأخرى المبينة في هذا الدستور.

مادة ١٩٢: ينضم إلي هيئة المحكمة عند النظر في اتهام رئيس الجمهورية أو أحد الوزراء أو من في حكمهم ستة أعضاء ينتخبهم البرلمان مجتمعا في هيئة مؤتمر في بداية كل فصل تشريعي ممن تتوافر فيهم شروط العضوية لمجلس الشيوخ من غير أعضاء البرلمان. ويكون انعقاد المحكمة صحيحا بحضور أربعة منهم. ويمثل الاتهام من يختاره المجلس الذي وجه الاتهام.

مـــادة ١٩٣: إذا رأت إحدى المحاكم أثناء نظر قضية من القضايا سواء من تلقاء نفسهـــا أو بناء علـــي دفع يتقدم به أحد أطراف النزاع وقـــدرت الحكمة جديته وأن الفصل في الدعوى يتوقف علي الفصل في دستورية قانون أو مرسوم له قوة القانون وجـــب عليها أن توقف نظر القضيـــة وتحيل الأمر إلي المحكمـــة العليا الدستورية للفصـــل فيه. [كما يكون للأحزاب السياسيـــة والنقابات حق الطعن أمامها بدعوى أصليـــة في دستورية القوانين والأعمال البرلمانيـــة ذات الصفة النيابية وذلك على الوجه المبين في القانون][٢٨].

الباب التاسع

تنقيح الدستور

مـــادة ١٩٤: لرئيس الجمهورية ولكل من المجلسين اقـــتراح تنقيح هذا الدستور بتعديـــل أو حذف حكم أو أكثر من أحكامه أو إضافـــة أحكام أخرى، ويصدر كل من المجلسين بالأغلبيـــة المطلقة لأعضائه جميعا قرارا بضـــرورة التنقيح وبتحديد موضوعـــه. ولا تصـــح المناقشة في كل مـــن المجلسين إلا إذا حضـــر ثلثا أعضائه ويشترط لصحة القرارات أن تصدر بأغلبية ثلثي الأعضاء. والأحكام الخاصة بمبادئ الحرية والمساواة التي يكفلها الدستور وبشكل الحكومة الجمهوري النيابي البرلماني لا يجوز اقتراح تعديلها.

الباب العاشر

أحكام عامة

مادة ١٩٥: الإسلام دين الدولة واللغة العربية لغتها الرسمية.

مادة ١٩٦: مدينة القاهرة (عاصمة جمهورية مصر العربية) .

مـــادة ١٩٧: ينشر القانون في الجريدة الرسمية خـــلال أسبوع من يوم إصداره. وينفـــذ بعد نشره بثلاثين يوما ويجوز مد هـــذا الميعاد أو قصره أو الاستغناء عنه بنص صريح في القانون.

مادة ١٩٨: لا تجرى أحكام القوانين إلا علي ما يقع من تاريخ نفاذها ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبله. ومع ذلك يجوز في غير المواد الجنائية النص في القانون علي خلاف ذلك بموافقة أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين.

مـــادة ١٩٩: في حالة الحـــرب أو وقوع اضطرابات جسيمة تخـــل بالأمن إخلالا

خطــيرا يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من البرلمان تفويض الحكومة في سلطات معينـــة لمواجهة الحال وإذا كان البرلمان في غير أدوار الانعقاد دعى للاجتماع فورا وإذا كان مجلس النواب منحلا وجبت دعوته ويظل البرلمان مجتمعا تحقيقا لكفالة الحريات العامة وللرقابة البرلمانية الكاملة ما دام التفويض قائما.

وهـــذه السلطات تقدرهـــا الضرورة فيجوز أن تحدد بمنطقـــة معينة أو لمواجهة حوادث معينة ويجب دائما توقيتها بزمن معين. وللحكومة عند الاقتضاء أن تطلب كذلـــك التفويض في سلطـــات جديدة. وللبرلمان أن يقـــرر في أي وقت إلغاء جميع السلطات التـــي منحها للحكومة أو بعضها أو الحد منها. وفي جميع الأحوال تكون القوانين التي يقرها البرلمان بأغلبية الأعضاء الذي يتألف منهم كل من المجلسين. ولا يجـــوز المساس بمبدأ تحريم القبض علي أعضاء البرلمان بغير إذن من المجلس المختصـــ. وتؤلف هيئة برلمانية علي الوجه الذي يبينه قانون التفويض البرلماني تمثـــل فيها الجماعات السياسية في المجلســـين وتستشيرها السلطة التنفيذية في ممارسة السلطـــات المفوضة فيها وتودع الحكومة البرلمان مـــا تصدره من الأوامر التنظيمية إثر صدورها. وتكون ممارســـة هذه السلطات خاضعة للرقابة القضائية ولا يجوز بحال الإعفاء من المسئولية المرتبة عليها.

مـــادة ٢٠٠: كل ما قررتـــه القوانين والمراسيم والأوامـــر واللوائح والقرارات من الأحـــكام وكل ما سن أو اتخذ من قبـــل الأعمال والإجراءات طبقا للأصول والأوضاع المتبعـــة يبقي نافـــذا بشرط أن يكون نفاذهـــا متفقا مع مبـــادئ الحرية والعدالة والمساواة التي يكفلها هـــذا الدستور وكل ذلك بدون إخلال بما للسلطة التشريعية مـــن حق إلغائها أو تعديلها في حدود سلطتها علي ألا يمس ذلك بمبدأ عدم سريان القوانين علي الماضي.

مادة ٢٠١: (.........)(٢٩).

مادة ٢٠٢: تجري أحكام هذا الدستور علي الدولة المصرية جميعا.

مادة ٢٠٣: يعمل بهذا الدستور من تاريخ (   ).

الهوامش

• أعـد المشروع الأستاذ صـلاح عيسى الكاتب الصحفي المعروف و رئيس تحرير جريدة القاهرة وقد طرحت للمناقشة في ورشة العمل.

•• النقـاط الواردة بين قوسين هلالين هكذا (..........) إشارة إلى كلمات أو عبارات أو فقرات حذفناها من النص الأصلي لمشروع دستور ١٩٥٤. والكلمات والعبارات والفقرات الموضوعة بين قوسين طوليين هكذا [ ] والمصفوفة بالبنط الأسود، إشارة إلى كلمات أو عبارات أو فقرات، نقترح إضافتها إلى مواد الدستور.

(١)حذفنا عجز هذه المادة من مشروع دستور ١٩٥٤. وكانت تنص على "وتمارس النساء هذا الحق وفقا للشروط التي يضعها القانون، لأنه يوحي بتقييد حق النساء في الانتخاب. ولم يرد في دستور ١٩٧١ نص على تحديد سن الانتخاب. وتحديد السن بـ ٢١ سنة مطروح للمناقشة.

(٢) العبارة المضافة من نص المادة ٤١ من دستور ١٩٧١.

(٣) العبارات المضافة من نص المادة ٤٢ من دستور ١٩٧١.

(٤) العبارة المضافة هنا اقتراح منا.

(٥) إضافة من المادة ٤٥ من دستور ١٩٧١.

(٦) إضافة من المادة ٤٩ من دستور ١٩٧١

(٧) إضافة من المادة ٤٨ من دستور ١٩٧١

(٨) إضافة من مشروع دستور لجنة د. حلمي مراد

(٩) إضافة مقترحة، تستند إلى مادة بنفس الرقم في مشروع دستور ١٩٥٤، وقبل أن تترسخ ظاهرة أجهزة الإعلام القومية.

(١٠) إضافة من المادة ١٨ من دستور ١٩٧١.

(١١) الكلمة في الأصل هى "البوليس".

(١٢) الإضافـة اقتراح منا، والنص الخاص بالجماعات ذات الطابـع العسكري عن المادة ٥٥ من دستور ١٩٥٤.

(١٣) الفقرة المضافة عن المادة ٥٦ من دستور ١٩٧١.

(١٤) يتضمـن دستور ١٩٧١ في الأبواب الثاني والثالث والرابع المتعلقة بالمقومات الأساسية للمجتمع والحريـات والحقوق العامة وسيـادة القانون عدة مواد تتضمن مبـادئ لم ترد في مشروع دستور ١٩٧١، نرى مناقشة إمكانية إضافتها، وهي:

• للمواطنـين حق الهجـرة الدائمة أو الموقوتة إلى الخارج وينظم القانـون هذا الحق وإجراءات وشروط الهجرة ومغادرة البلاد (مادة ٥٢).

• سيادة القانون أساس الحكم في الدولة (مادة ٦٤).

• تخضـع الدولة للقانـون، واستقلال القضاء وحصانته ضمانان أساسيـان لحماية الحقوق والحريات (مادة ٦٥).

• المتهم برئ حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية تكفل له فيها ضمانات الدفاع عن نفسه. وكل متهم في جناية يجب أن يكون له محام يدافع عنه (مادة ٦٧).

• حق الدفاع أصالة أو بالوكالة مكفول. ويكفل القانون لغير القادرين ماليا وسائل الالتجاء إلى القضاء والدفاع عن حقوقهم (مادة ٦٩).

• لا تقام الدعوى الجنائية إلا بأمر من جهة قضائية (مادة ٧٠).

(١٥) النصــ الأصلي في مشروع دستور ١٩٥٤، ينص على تأليــف المجلس من ٢٧٠ عضوا. وينص دستور ١٩٧١ على ألا يقل عدد أعضاء مجلس الشعب عن ٣٥٠ عضوا (مادة ٨٧).

(١٦) أعيـــدت صياغة فقرات المادة. وكانت تنصب علـــى تشكيل مجلس الشيوخ من تسعين عضوا، فأحلنا تحديد العدد للقانون وحافظنا على التقسيم الوارد بالمادة، وهو يقوم على انتخاب ثلاثة أخماس الأعضاء بالاقتراع الســري المباشر، وعلـــى انتخاب الثلث من بين أعضاء النقابات والاحتفـــاظ لرئيس الجمهورية بحق تعيين الثلث.

(١٧) النص الوارد في المشروع، هو شهر يناير، ود أخذنا بالنص الوارد في دستور ١٩٧١ (مادة ١٠١).

(١٨) لم يرد نص القسم بالمادة، والنص الذي أضفناه مأخوذ عن المادة ٩٠ من دستور ١٩٧١.

(١٩) أضفنا هذه الفقرة، لمواجهة ظاهرة مناورة إسقاط الاستجوابات بسقوط دور الانعقاد.

(٢٠) حذفنا عجز المادة، وكان يستثني أعضاء أسرة محمد علي من حق الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية.

(٢١) حذفنـــا نص كان يقضي بـــأن ينضم لأعضاء البرلمان مندوبون يبلغ عددهم ثلاثة أمثال الأعضاء المنتخبين في المجلســـين يجري انتخابهم لهـــذا الغرض، وهو نص كان لجنة الخمســـين في المسودة الأخيرة لمشروع دستور ١٩٥٤ قد استبدلته بالنص الوارد هنا، وهو أن يضاف إلى أعضاء المجلسين، أعضاء الهيئات المحلية العاملون يوم انتهاء مدة الرئيس السابق. وهو نص يحتاج إلى مناقشة.

(٢٢) إضافة نقلا عن المادة ٥٦ من مشروع دستور لجنة د. حلمي مراد.

(٢٣) حذفنا عجز المادة، وكان ينص على استثناء أعضاء "أسرة محمد علي" التي كانت تحكم مصر قبل الثورة، من حق تولي الوزارة.

(٢٤) إضافة مقتبسة من المادة ٩٣ من نفس مشروع دستور ١٩٥٤ التي تحظر على رئيس الجمهورية المتاجرة من الدولة. ومن المنطقي أن ينطبق ذلك على الوزراء.

(٢٥) المادة تحتاج إلى تعديل يضع في اعتباره تطور النظام القضائي عما كان عليه عام ١٩٥٤.

(٢٦) يلاحظ أن المواد الخاصة بالحكم المحلي في مشروع دستور ١٩٥٤، تأخذ بفكرة انتخاب مجالس محلية، في المحافظـــات والمدن والقرى، تتولى بدورها انتخاب المحافظين ورؤساء المدن والقرى، فهو يقوم على انتخاب السلطة التنفيذية في الأقاليم، على عكس الوضع الراهن، الذي يجعل المحافظين ورؤساء المدن والقرى جزءا مـــن السلطة التنفيذية، يرأسون مجالس تنفيذية تضم رؤساء المصالح في المحافظة. بينما يراقبهم المجلس الشعبـــي المحلي.. ونقترح الأخذ بالنصوص الواردة في مشروع دستور لجنة حلمي مراد، وهي تطوير للواقع الراهـــن، يقوم على انتخـــاب المحافظ من المواطنين، علـــى أن يرأس مجلسا تنفيذيا يضـــم رؤساء الإدارات الحكوميـــة الموجودة بالمحافظة، على أن تختص المجالس الشعبية، بدور الرقابة على الإدارة وهذا هو نص مشروع هذه المواد:

- تقســـم جمهورية مصر العربية إلى أقاليم ومدن وقـــرى، ويمكن أن يشتمل الإقليم على محافظة واحدة أو أكثر مـــن المحافظات القائمة عند صدور هذا الدستـــور، وذلك بمراعاة تكاملها الاقتصادي والجغرافي والاجتماعي. وتتمتع كل وحدة من هذه الوحدات بالشخصية الاعتبارية، وباللامركزية في إدارة شئونها والنهوض بمستواها الاقتصادي والاجتماعي.
- تشـــكل بالأقاليم والمدن والقرى مجالس شعبية محلية ينتخـــب أعضاؤها لمدة أربع سنوات ميلادية بطرق الانتخاب الفردي المباشر السري العام من الناخبين المقيدين بجداول الانتخاب بالوحدة. ويشترط في العضو أن يكون بالغا من العمر خمسا وعشرين سنة ميلادية على الأقل بالإضافة إلى ما يشترط في أعضاء مجلس الشعب من شروط أخرى.
- ويبين القانون طريقة تشكيل هذه المجالس الشعبية، وهيئاتها المشتركة، واختصاصاتها، ومواردها المالية، وضمانـــــات أعضائها، وعلاقتها بمجلسي الشعب والشـــورى والحكومة، ودورها في إعداد وتنفيذ المشروعات

المحلية، وإحكام رقابتها على أوجه النشاط الإداري داخل الوحدة المحلية.

- ينتخب المواطنون المقيدون بجداول الناخبين في نطاق الإقليم محافظا له بالاقتراع السري المباشرة، وتكون مدته أربع سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ مباشرة مهام منصبه. ويشترط في محافظ الإقليم ما يشترط من شروط الترشيح لعضوية مجلس الشورى. ويجوز ترشيحه لمدة تالية واحدة. ويكون المحافظ مسئولا عن عمله أمام كل من المجلس الشعبي المحلي للإقليم والمجلس الأعلى للإدارة المحلية على الوجه المبين في القانون.
- يشكل بكل إقليم مجلس تنفيذي برئاسة محافظ الإقليم وعضوية رؤساء الإدارات الحكومية الموجودة به، ويبين القانون تشكيل المجلس، واختصاصاته، ونظام عمله، وعلاقاته بالمجالس الشعبية المحلية في نطاق الإقليم.
- يشكل مجلس أعلى للإدارة المحلية برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية محافظي الأقاليم للتنسيق بين الأقاليم في ممارسة نشاطها، وتحقيق التعاون بين الحكومة والوحدات المحلية.

(٢٧) كان النص في الأصل يشير إلى أن هؤلاء الثلاثة يمثلون القضاء العادي والإداري والشرعي.

(٢٨) إضافة من المادة ١٢٦ من مشروع دستور لجنة د. حلمي مراد.

(٢٩) حذفنا نص المادة، وكانت تعتبر أحكام المادتين ١ و ٢ من قانون الإصلاح الزراعي الصادر عام ١٩٥٢ ذات صبغة دستورية.

الإصلاح السياسي والدستوري
في برنامج حزب الوفد

إن أهم خطوات الإصلاح السياسي تتمثل في إعادة السيادة للشعب، بحيث يتولى ممارستهـا سلمياً وديمقراطياً من خلال صندوق الانتخاب، فيكون المرجع الأساسي لتنظيم وإدارة كل شئون البلاد هو الشعب وممثلوه الشرعيون في البرلمان.. فالشعب كل الشعـب هو الذي يملك وطنه، وله المصلحـة الحقيقية في تقدمه ورخائه، وهو صاحب السيادة والمرجع الأول والأخير في إدارة شئونه العامة.

والإصلاح السياسي هو الطريق الأساسي بل والوحيد لمواجهة التحديات الداخلية والخارجية على حد سواء.. وبدون الإصلاح السياسي لا يمكن الوصول إلى وطن حر مستقل ومتقدم.. ويرفض الوفد تأجيل تنفيذ الإصلاح السياسي تحت زعم أن الأمية منتشـرة، أو أن المجتمع المصري غير مؤهل لذلك.. أو بسبب أن الإصلاح الاقتصادي لـه الأولوية.. فلا إصلاحاً اقتصادياً أو اجتماعيـاً، بل حتي ولا استقلالاً حقيقيا إلا بالإصلاح السياسي الذي يضع إدارة الشئون العامة للوطن بيد أبنائه القادرين على ذلك ديمقراطياً، ويفجر طاقات الأمة ويوحدها نحو الهدف المطلوب.

ومنذ الإعلان عن عـودة حزب الوفد إلى الحياة السياسية المصرية في ٤ فبراير ١٩٧٨ والوفد يتبنى رؤية شاملة للإصلاح السياسي تتمثل في كفالة ودعم الحريات السياسية، ونعني بها انتخابات حرة ونزيهة.. وكفالة التوازن بين السلطات الثلاث "التنفيذيـة- التشريعية- القضائية"، وحظر تسلـط السلطة التنفيذية على باقي السلطـات، وإطلاق حرية إنشـاء وإدارة مؤسسات المجتمع المـدني بكل أنواعها.. وإطلاق حرية تكوين ونشاط الأحـزاب السياسية، وحظر تسلط الحزب الواحد على باقـي الأحزاب سواء تشريعيـاً أو سياسياً، وإطلاق حرية الـرأي والتعبير وكفالة تملك المجتمع المـدني وإدارته لوسائل الإعلام بكل أنواعها.. وكفالة وتعزيز احترام حقوق الإنسان.. وترسيخ الديمقراطية.. وإنهاء حالة الطوارئ.. وإلغاء كافة القوانين

الاستثنائية والمقيدة للحريات.. وإلغاء وحظر المحاكم الاستثنائية.. وتوطيد سيادة وسلطة الشعب وإحكام رقابته على شئون الحكم عن طريق صياغة دستور جديد للبلاد.

نظام الحكم

أن يكون نظام الحكم في مصر جمهورياً برلمانياً.. رئيس الدولة فيه يملك ولا يحكم.. وأن يكون حكماً بين السلطات، وليس مالكاً لها، وأن تقترن السلطة بالمسئولية أمام الشعب. ممثلاً في المجلسين النيابيين الشعب والشورى.

الدستور

إن الدستور هو القانون الأساسي الذي يضع أسس ونظام الحكم في الدولة، ويصون الحريات العامة. وينادي حزب الوفد بضرورة صياغة دستور جديد وفقاً للأسس الديمقراطية السليمة.. يوفر للشعب كل السلطات ويحد من سلطات الحاكم.. وذلك بمعرفة جمعية تأسيسية ينتخبها الشعب انتخاباً حراً مباشراً. ويرى حزب الوفد أن صياغة دستور جديد تستهدف مواجهة العيوب الهيكلية في الدستور الحالي. الذي أعطى رئيس الجمهورية سلطات شبه مطلقة، جعلته مهيمناً على كل السلطات (التنفيذية- التشريعية- القضائية)، مع عدم وجود أي أسلوب للرقابة والمساءلة على ممارسته هذه السلطات. ومن هذا المنطلق ينادي حزب الوفد بضرورة صياغة دستور جديد يحترم مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث، وعدم جواز هيمنة السلطة التنفيذية على السلطتين القضائية والتشريعية.. وتوطيد سلطة الشعب وإحكام رقابته على شئون الحكم، وترسيخ الديمقراطية.

السلطة التشريعية

المجلس النيابي: منوط به التشريع والرقابة على السلطة التنفيذية "الحكومة" ومحاسبتها وسحب الثقة منها إذا حادت عن المشروعية الدستورية والقانونية أو خالفت السياسة التي تخدم الاغلبية الشعبية، أو عجزها عن تحقيق المصالح القومية للأمة.. وبدون مجلس نيابي يضم معارضة قوية، تصبح الديمقراطية شعاراً زائفاً خادعاً.. ولضمان وجود مجلس نيابي قوي وقادر على القيام بدوره الأساسي في التشريع والرقابة.. يرى الوفد ضرورة أن يقوم أداء مجلس الشعب على الأسس

التالية:

١- يجب ألا تغل يد المجلس النيابي في إدخال ما يراه من تعديلات على مشروع الموازنة العامة للدولة، وإقرار حقه في قبول أو رفض بنودها بلا قيود أو شروط ودون التقيد بموافقة الحكومة التي لا يجوز لها أن تعدل في أبواب أو أقسام أو بنود الموازنة، ولو كان ذلك في حدود المجموع الاجمالي للاعتمادات للباب أو القسم إلا بموافقة سابقة من المجلس النيابي.
٢- ربط كل سلطة بالمسئولية السياسية الكاملة لمن يمارسها أمام ممثلي الشعب، وحق المجلس في سحب الثقة من الحكومة عند إخلال أحد أفرادها بالمشروعية الدستورية أو المصلحة العامة.
٣- إلغاء نسبة الـ٥٠٪ عمال وفلاحين تحقيقاً لمبدأ المساواة بين المواطنين في المجالس النيابية، ولضمان توفير الكفاءة السياسية كمعيار لمن يمثل الشعب حتى ولو كان من العمال والفلاحين.
٤- عدم الجمع بين عضوية مجلس الشعب والعمل في الحكومة وقطاع الاعمال العام، لتوفير الحرية الكاملة لنواب الشعب في محاسبة الحكومة، وممارسة الرقابة الجادة على أعمال السلطة التنفيذية.
٥- الالتزام بمبدأ تمتع المرشح لعضوية المجلس النيابي بالجنسية المصرية فقط، ووفقا لما يشترطه الدستور وتؤيده أحكام القضاء.
٦- يشترط أن يكون رئيس وهيئة المكتب من بين أعضاء المجلس المنتخبين وليس المعينين.
٧- حظر تفويض مجلس الشعب لرئيس الجمهورية في أي من اختصاصات المجلس، وخاصة التشريعية، إلا في حالة حدوث كارثة قومية أو اعتداء دولة أجنبية على الأراضي المصرية، ويعتبر أي تفويض مخالفاً لهذا الحظر باطلاً ومنعدم الأثر.

وفي الحالات التي يتم فيها التفويض يجب أن يكون لمدة محددة ولهدف محدد يقدم الرئيس في نهايتها تقريراً عما اتخذه من إجراءات في ظل التفويض، ومن نافلة القول أن المجلس من حقه أن يرفض ما اتخذه الرئيس من قرارات في ظل التفويض فتصبح كأن لم تكن.

مجلس الشورى

ويرى حزب الوفد أن دوافع إنشاء مجلس الشوري بكيانه الحالي، هو تكرار لما يعرف بالمجالس القومية المتخصصة.. فرغم أنه مجلس منتخب إلا أنه منزوع الاختصاصات والسلطة، واستمراره على هذا النحو يفقده كل مسوغ لبقائه.. ويرى الوفد ضرورة تعديل قانون مجلس الشوري ليتضمن المبادئ التالية:

١- يتحول مجلس الشوري إلى مجلس للشيوخ، له سلطة التشريع والرقابة على الحكومة، مثلما كان الأمر في دستور ١٩٢٣.

٢- إقرار حقه في إدخال أي تعديل يراه في الموازنة العامة للدولة.

٣- إلغاء نسبة الـ٥٠٪ عمال وفلاحين في هذا المجلس باعتباره مجلس الحكماء وخلاصة العقول المصرية، ولا ينبغي أن يكون أعضاؤه من غير قمة المثقفين.

٤- تقليص عدد المعينين في المجلس من ثلث الاعضاء إلى ما لا يجاوز ١٠٪ من عدد المقاعد، وعلى أن يتم تعيينهم من ذوي الكفاءات الثقافية والسياسية الرفيعة.

٥- إنهاء ولاية هذا المجلس على الصحافة القومية أو غيرها، بانتهاء اختصاصه كجهة إدارة عن هذه الصحف لتحريرها من السيطرة الشمولية إلى الملكية الشعبية العامة.

٦- أن يتم انتخاب رئيس ووكيلي المجلس وهيئة مكتبه من بين الاعضاء المنتخبين وليس المعينين.

٧- حظر تفويض المجلس لرئيس الجمهورية في أي من اختصاصات المجلس، خاصة التشريعية، إلا في حالة حدوث كارثة قومية أو اعتداء دولة أجنبية على الأراضي المصرية، ويعتبر أي تفويض مخالفاً لهذا الحظر باطلاً ومنعدم الأثر.

السلطة القضائية

القضاء المصري الشامخ هو الملاذ الأخير لحماية الحقوق وكفالة الحريات.. وتأكيداً على استقلال السلطة القضائية يتعين على الدولة أن توفر لأعضاء الأسرة القضائية الاستقلال والحيدة والرعاية، حتى يتفرغوا لتحقيق العدالة على أحسن وجه، ولتحقيق هذه الأهداف يرى الوفد ما يلي:

١- استقلال ميزانية السلطة القضائية بعيداً عن أي رقابة، أو تحكم من جانب السلطة التنفيذية.
٢- تشكيل المحكمة الدستورية العليا من بين رؤساء الهيئات القضائية بحكم مناصبهم كرئيس محكمة النقض ورئيس مجلس الدولة، وأقدم نوابها وأقدم رؤساء محاكم الاستئناف، وذلك حتي لا يكون للسلطة التنفيذية تأثير على أعضاء المحكمة الدستورية.
٣- اختيار النائب العام بقرار من مجلس القضاء من بين نواب رئيس محكمة النقض ورؤساء محاكم الاستئناف.
٤- إلغاء جهاز المدعي العام الاشتراكي تفادياً لتداخل الاختصاصات والازدواج بين صلاحيات المدعي العام الاشتراكي وتلك المخولة للنيابة العامة والجهات القضائية الأخرى.
٥- تبعية التفتيش القضائي لمجلس القضاء.
٦- تعيين رؤساء المحاكم الابتدائية بقرار من مجلس القضاء.
٧- الالتزام بالقواعد الموضوعية التي يضعها المجلس الأعلى للقضاء في التعيين والترقية في الوظائف القضائية، وكذلك ندب وإعارة القضاة في أعمال قانونية وفنية تحت إشراف السلطة القضائية بما لا يمس بصالح العدالة.
٨- توفير المزيد من الرعاية والدعم والتطوير التكنولوجي لأجهزة العدالة المعاونة للقضاء، بما يحقق لهذه الأجهزة الموضوعية والحيدة والنزاهة الكاملة، وإنصافاً لهم وتقديراً للمهام الخطيرة الموكلة إليهم (حيث وردت في القوانين الاستثنائية).

السلطة التنفيذية

"النظم الديمقراطية" يتم تشكيل الوزارة من بين أعضاء الحزب الذي يفوز بالأغلبية في الانتخابات البرلمانية.. وهي تسمى السلطة التنفيذية، والتي يناط بها رسم السياسة العامة للدولة، ووضع الميزانية العامة، وتنفيذ المشروعات وتطوير الخدمات.. وهذا ما لا يحدث الآن، إذ إن رئيس الجمهورية هو الذي يتولى تعيين رئيس مجلس الوزراء والوزراء.. ولا يملك رئيس الوزراء والوزراء أي سلطات سوى ما يمنحها لهم رئيس الجمهورية، مما حولهم إلى سكرتارية للرئيس يتلقون التعليمات لتنفيذها.

ويرى حزب الوفد ضرورة سن قانون لتحديد المسئولية السياسية لرئيس مجلس الوزراء والوزراء.. وإجراءات محاكمتهم أثناء وجودهم في السلطة وليس بعد خروجهم منها.

ولضمان شفافية السلطة التنفيذية "الوزارة" وعدم استغلالها لنفوذها في التربح، يرى الوفد ضرورة وضع القواعد التالية:

١- إصدار قانون لمحاكمة الوزراء والمحافظين عما يرتكبونه من جرائم ومخالفات وإهدار للصالح القومي العام للمصريين أو الاعتداء على الدستور والحقوق والحريات العامة، ويتعين أن يصدر الاتهام بموافقة أغلبية أعضاء مجلس الشعب، وأن تشكل المحكمة من رؤساء المحكمة الدستورية العليا ومجلس الدولة والمجلس الأعلى للقضاء، ويرأسها أقدمهم، وينضم لعضويتها أربعة من أقدم النواب، ويحدد القانون العقوبات والإجراءات التي تتبع في هذه المحاكمة.

٢- يجب أن تنشر في الجريدة الرسمية، وفي إحدى الصحف اليومية إقرارات الذمة المالية لرئيس الوزراء والوزراء ونوابهم، وزوجاتهم وأولادهم البالغين والقصر وذلك عند شغل المناصب وعند الخروج منها.. ويسري ذات الحكم على كل من يشغل في الدولة وظائف بدرجة الوزير على الأقل.

٣- حظر التعامل بين الوزراء وشاغلي الوظائف العليا، وبين الحكومة والمجالس المحلية والمؤسسات والهيئات العامة والشركات ووحدات قطاع الاعمال العام وأية منشأة تكون الدولة مالكة فيها ٥٠٪ من رأس المال على الأقل، أو داخلة في سلطات منصبه أو وظيفته.

٤- لا يجوز لشاغلي هذه المناصب ممارسة أي مهنة أو عمل آخر من أي نوع، خلال فترة شغله الوظيفة أو المنصب، حيث يعتبر ذلك تربحاً من الوظيفة أو المنصب.

٥- عدم جواز استغلال النفوذ السياسي لشاغلي هذه المناصب في تعيين أولادهم أو أقاربهم حتى الدرجة الرابعة بالمخالفة للقواعد القانونية المقررة في الوظائف العامة أياً كان نوعها أو درجتها، أو في شركات ومنشآت القطاع الخاص التي يكون لشاغلي الوظيفة أو المنصب سلطة أو إشراف عليها بحكم منصبه.

٦- حظر شغل أي من شاغلي المناصب العامة -السابق ذكرها- لرئاسة مجالس إدارة أو عضوية شركات القطاع الخاص، أو التي يكون للدولة فيها نصيب في

رأس المال إلا بعد انتهاء الخدمة بعامين على الأقل، وذلك ما لم يكن يملك من أسهم الشركة ما لا يقل عن ١٠٪ من رأس المال قبل شغله الوظيفة.

رئيس الدولة

يـــرى حزب الوفد أن يكون رئيس الدولة رمزاً للبلاد.. يلتزم بأن يعهد إلى الحزب الحاصل على الأغلبية بتشكيل الوزارة، وهي التي تسمى بالسلطة التنفيذية، ويناط برئيس الدولة السلطات التقليدية في النظم البرلمانية دون أن يكون حاكماً مطلقاً، بمعنـــى التحديد القاطع لسلطاته كحكم بين السلطـــات الثلاث، وإبعاده تماماً عن رئاسة أيٍ حزب.

ومن ثمَ يحدد الوفد طريقة اختيار رئيس الجمهورية وسلطاته من خلال المبادئ التالية:

١- اختيار رئيســ الجمهورية ونائبه بالاقتراع السري المباشر من بين أكثر من مرشح.

٢- حق الترشيح مفتوح لكل المواطنين وفقاً للشروط الواردة بالدستور.

٣- عدم جواز تجديد انتخاب الرئيس ونائبه لأكثر من مدة أخرى، على أن تكون المـــدة الواحدة ٦ سنوات، واستقلالهما التام عـــن الأحزاب السياسية بمجرد انتخابهما.

٤- ضبـــط سلطات رئيس الدولة في إعلان حالة الطوارئ، وحل البرلمان، وقبول أو رفض الموازنة العامة للدولة.

٥- حظـــر رئاسة رئيســ الدولة للمجالســ العليا للهيئـــات القضائية بحكم منصبه.

٦- إلغاء المادة ٧٤ مـــن الدستور والتي تتيح لرئيس الجمهورية حسب تقديره المطلق تعطيل الحريات العامة للمواطنين بإرادته المنفردة.

٧- يجـــب أن تنشر بالجريدة الرسمية، وفي إحـــدي الصحف اليومية على الأقل إقرارات الثروة المالية التي يملكها رئيس الجمهورية وزوجته وأولاده البالغون والقصرً، وذلك عند شغل المنصب، وعند الخروج منه. كما يمتنع عليه تعيين الزوجة والأنجال وأقارب الدرجة الأولى في وظائف رسمية بالدولة.

٨- يجـــب أن يحدد القانون اختصاصات نائب رئيس الجمهورية في حالة غياب الرئيس خارج البلاد أومرضه أو خلو منصبه.

الحريات العامة

لا شك أن الحريات العامة تشكل أهم مبادئ الوفد، وأن دعمها وحمايتها ضرورة أساسية لدعم وحماية الديمقراطية، ومن هنا كانت ضرورة تعليم مبادئ الحريات في المدارس والجامعات.. ودعم منظمات المجتمع المدني المدافعة عن الحريات العامة وحقوق الإنسان.. ومناهضة كل اتجاه سياسي أو تشريعي لوأد الحريات العامة أو تقييدها بلا مبرر يرتبط بالصالح العام.. ومناهضة كل محاولة لاحتواء الحريات العامة، والعمل على حماية حقوق الإنسان.. ويرى الوفد أن تحقيق الحريات العامة يتلخص في المحاور التالية:

١- إطلاق حرية تكوين ونشاط الأحزاب السياسية، وحظر تسلط الحزب الواحد على باقي الأحزاب سواء تشريعياً أو سياسياً.

٢- إطلاق حرية تأسيس الصحف ووسائل الإعلام المسموعة والمرئية.

٣- إلغاء الازدواجية القضائية، والعودة إلى نظام القاضي الطبيعي.

٤- إلغاء القوانين الاستثنائية بكافة صورها وأشكالها.

٥- تنقية القوانين المعمول بها من كافة النصوص المناهضة للحريات العامة.

٦- حرية التجمع والتظاهر والإضراب السلمي.

٧- حرية التعبير عن الرأي بكافة الطرق بما لا يتعارض مع الآداب العامة.

٨- حرية الانتقال والسفر والهجرة.

٩- حرية تشكيل النقابات والجمعيات الأهلية.

١٠- حرمة الحياة الخاصة لكل أفراد المجتمع في إطار النظام العام والآداب.

١١- حرية التملك، وحظر الاعتداء على الملكية الخاصة إلا لصالح قومي للمجتمع ووفقاً للقانون.

سياسة التشريع

يرى الوفد ضرورة تغيير الفلسفات والتوجهات التي تقوم عليها سياسة التشريع في مصر.. فهذه الفلسفات والتوجهات التي تنهض عليها معظم التشريعات المصرية، خاصة خلال النصف الثاني من القرن العشرين وحتي الآن مؤسسة في أغلبها على افتراض سوء النية في المواطن والشك في نواياه وسلوكه؛ وذلك بسبب توسع المشرع في فرض الشروط والقيود.. والانغماس في إنزال العقوبات المالية والجنائية..

هــذه الفلسفة السوداء لابد أن تستبــدل بفلسفة تثق بالمواطن.. وتفترض حسن النية.. وفضلاً عن ذلك فإن سلامة أداة التشريع وكفاءتها أمر لازم لسلامة التشريع واستمراره، ومــن هنا لابد من حتمية عرض التشريعــات على مجلس الدولة قبل إحالتها للسلطة التشريعية لأنه الجهة المنوط بها مراجعة التشريعات بعد إسهام أصحاب المصلحــة في هذا الإعداد حتى تأتي التشريعــات ناضجة الدراسة قوية الصياغة محققة للهدف من إصدارها.

قانون الأحزاب السياسية

لا تنشأ حيــاة سياسية سليمة بدون وجود أحــزاب سياسية قوية وفاعلة فى المجتمع.. وهذا لا يتحقق فى ظــل سيطرة الأنظمة الشمولية على مقاليد الحكم، إذ إن النظــام الشمولى يقوم على الحزب الواحد الــذى يحتكر السلطة وينفرد بها، أما أحزاب المعارضة الأخرى تحاصر داخل مقاراتها، وتفرض عليها القيود التي تحد من نشاطها وتمنعها من الوصول إلى الجماهير..

ومن ثم يتفشى الفساد السياسى وتنمو مراكز القوى، ويعزف الناس عن المشاركة السياسية، سواء بعدم الانضمام إلى الأحزاب السياسية، أو العزوف عن المشاركة فى الانتخابات العامة.. وهو ما أدى فى النهاية إلى أن ٩٥٪ من الشعب المصرى أصبحوا أعضاء فى حزب الصامتين.

والوفد يؤمن بتعــدد الأحزاب السياسية، وبتداول السلطــة فيما بينها، لإيمانه الراســخ بالديمقراطية، فذلك خير ضمان لتقدم بلادنا وازدهارها.. ومن هذا المنطلق يرى حزب الوفد أن القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ والخاص بتنظيم الأحزاب السياسية حتي بعــد تعديله في يونيه ٢٠٠٥ قــد وضع القيود على إنشــاء وقيام الأحزاب السياســة وجعلها تحت سيطرة الحكومة والحزب الحاكم، وهو ما أدى إلى تقليص النشــاط الحزبى السياسى لهذه الأحزاب.. لذا يرى الوفد ضرورة وضع قانون جديد للأحزاب يتضمن القواعد التالية:

١- تكويــن الأحزاب السياسية بمجرد الإخطــار، على أن يكتفي القانون بالنص على شــروط عامة تكفل التعبــير السياسى السلمــى والديمقراطى عن كل توجهات الشعب المصرى.

٢- يحظــر تكوين الأحزاب ذات التشكيلات والتنظيمات العسكرية، أو التي تقوم على أسس دينية، أو عقائدية، أو إقليمية.

٣- إلغاء لجنة شئون الأحزاب الحكومية التي تحولت إلى سيف مسلط على رقاب

الأحزاب السياسية.

٤-حريـــة الأحـــزاب فى إنشاء أى عـــدد من الصحف الحزبيـــة، ووسائل الإعلام المسموعـــة والمرئية بمجرد الإخطار للجهة المختصـــة، مع حق هذه الجهة الاعتراضـــ أمـــام القضاء للأسباب التـــي تستند إليهـــا وترتبط بالمصلحة القومية العليا للبلاد.

٥- حريـــة عقد الاجتماعات والندوات والمؤتمرات دون الحصول على إذن مسبق من الأجهزة المعنية.

٦- تجـــريم تلقى الأحزاب لأى تمويل من الخارج سواء كان هذا التمويل من دول صديقة أو غيرها.

٧- أن تعتمد الأحزاب فى تمويلها على اشتراكات أعضائها وتبرعاتهم وإخضاع أموال الأحزاب لرقابة الجهاز المركزى للمحاسبات باعتبارها أموالاً عامة، على أن تقدم تقارير الجهاز للبرلمان لمناقشته، وإصدار أية توصيات بشأنه.

٨- أن يعفـــى الحزب من جميـــع الضرائب والرسوم المتعلقـــة بمقاره وصحفه وسائر أوجه نشاطه، مع إعفاء التبرعات من المصريين التي تقدم للحزب من أوعية الضرائب النوعية.

٩- لا يجـــوز للسلطة التنفيذية الاعتراض علـــى أي حزب تم الإخطار عنه طبقاً للقانـــون إلا بناء على حكم من المحكمة المختصة بعد عرض الأسباب التي تـــبرر ذلك وأدلتها على المحكمة التي يجوز لهـــا وحدها -بصفة مستعجلة بناء على طلب الحكومة- وقف نشاط الحزب لحين الفصل فى الدعوى.

١٠- إلغـــاء التشكيل المختلط لمحكمة شئون الأحـــزاب بمجلس الدولة، وقصر اختصاصها على التشكيل القضائى فى دائرة بمحكمة القضاء الإدارى، يجوز الطعن فى أحكامها أمام المحكمة الإدارية العليا.

مباشرة الحقوق السياسية

يؤمـــن الوفد بأن مباشرة الحقـــوق السياسية حق لكل مواطن، وأنها واجب على كل أبناء الأمة.. لذا يرى الوفد ضرورة إعداد قانون جديد لمباشرة الحقوق السياسية لضمان إجـــراء انتخابات المجالس النيابية (الشعب- الشورى- المحليات) فى ظل الضمانات التـــي تكفل نزاهة ونظافة العملية الانتخابيـــة، بما يحقق إرادة ورغبة الشعب، ولكى تكون صناديق الاقتراع هى الأداة الوحيدة للتداول السلمى للسلطة.. ومـــن هنا يرى الوفد ضرورة أن يتضمـــن قانون مباشرة الحقوق السياسية الأحكام

التالية:

١- تنقية جداول الناخبين بصفة دورية من أسماء الموتى، والأسماء المكررة.

٢- أن يكون القيد فيها وجوبياً وتلقائياً من الجهة الادارية المختصة لكل من بلغ ١٨ عاماً دون الحاجة لتقديم طلب بذلك، وأن يتم ربط جداول الناخبين بالرقم القومي.

٣- أن يظل باب القيد مفتوحاً طوال أيام السنة، ولا يتم إغلاقه إلا قبل موعد إجراء الانتخابات بمدة لا تتجاوز ٣ أشهر.

٤- ضرورة استخدام الحبر الفوسفورى الذى لا يمكن إزالته قبل مرور ٢٤ ساعة من وضعه على إبهام الناخب عند الإدلاء بصوته.

٥- ضرورة استخدام الصناديق الشفافة لأصوات الناخبين، وغيرها من الادوات الحديثة لضبط وسلامة الانتخابات.

٦- وجوبية الإشراف الكامل للسلطة القضائية على العملية الانتخابية بدءًا من إعداد الكشوف وانتهاءً بإعلان النتائج النهائية، ولتحقيق ذلك يرى الوفد تشكيل لجنة قضائية عليا يختارها أعضاء الجمعيات العمومية لمستشارى محكمة النقض ومجلس الدولة تتولى هذا الإشراف، ويكون لها حق النظر فى الطعون الانتخابية أثناء فترة الترشيح وتكون قراراتها قابلة للطعن أمام المحكمة المختصة.

٧- من الضروري لكى تتمكن هذه اللجنة القضائية من الإشراف الكامل على العملية الانتخابية توفير شرطة قضائية تتبعها ولا تخضع إلا لإشراف وتعليمات هذه اللجنة لحين الاعلان النهائى لنتيجة الانتخابات.

٨- ضرورة أن يكون رئيس اللجنة العامة أو الفرعية أحد القضاة من رؤساء وأعضاء المحاكم.

٩-توفير لجان قضائية لتمكين المصريين الموجودين بالخارج من أداء واجبهم فى التصويت، سواء فى الاستفتاء أو الانتخابات العامة.

١٠- ضرورة تحديد حد أقصى لنفقات المعركة الانتخابية لكل مرشح، وإخضاع إنفاق هذه المبالغ للقواعد والاجراءات التي تحددها اللجنة القضائية العليا للإشراف على الانتخابات، والنص على بطلان الترشيح فى حالة المخالفة لهذه القواعد، وذلك تحقيقاً لعدم سيطرة أصحاب الثروات الكبيرة، أو تأثير التدخل الأجنبى بالأموال المشبوهة على الحياة السياسية فى مجتمع مازال يعانى من الفقر.

١١- وجــوب النص على عقوبة الأشغال الشاقــة لكل من يعتدى أو يشارك فى الاعتــداء على حريــة ونزاهة وشفافية الانتخابات العامــة، أو تزييف إرادة الناخبين، على ألا تسقط هذه الجرائم بالتقادم.

١٢- توفــير الرقابة والإشراف القضائى على أداء الناخبين العسكريين بالقوات المسلحة والشرطة فى مقارهــم، حتى يتمكنوا من مباشرة حقهم الدستورى فى الاستفتــاء والانتخابات العامة، دون المساســ بحتمية استقالتهم قبل الترشيح لعضوية المجالس النيابية.

من مبادرة جماعة الإخوان المسلمين

للإصلاح الداخلي في مصر

مبادرة المرشد العام للإخوان المسلمين حول المبادئ العامة للإصلاح في مصر

مارس ٢٠٠٤

في مجال الإصلاح السياسي:

إننا نؤكد تمسكنا بنظام الدولة نظاما جمهوريا برلمانيا دستوريا ديمقراطيا في نطاق مبادئ الإسلام.

كما نؤمن بحق الفرد في المشاركة السياسية الفاعلة، كما نؤمن بأن هذه المشاركة أساس لاستقلال القرار السياسي، داخليًا وخارجيًا، كما نؤمن بحقنا في علاقات دولية تقوم على النِّدية، وعلى الاحترام المتبادل للحقوق والسيادة الوطنية، واحترام القوانين والمواثيق الدولية، وتأكيد حق الشعوب في تقرير مصائرها، وأن هذا وغيره من جوانب الإصلاح الشامل لا يتحقق إلا من خلال تطبيق الديمقراطية التي نؤمن بها، ونلتزم بأصولها، وندعو الأحزاب والقوى السياسية الأخرى إلى تأييدها كميثاق وطني، تتمثل بنوده فيما يلي:

١- الإقرار التام بأن الشعب هو مصدر جميع السلطات، بحيث لا يجوزلأحد أو حزب أو جماعة أو هيئة، أن تزعم لنفسها حقًا في تولي السلطة أو الاستمرار في ممارستها إلا استمدادًا من إرادة شعبية حرة صحيحة.

٢- الالتزام واحترام مبدأ تداول السلطة، عبر الاقتراع العام الحر النزيه.

٣- التأكيد على حرية الاعتقاد الخاص.

٤- تأكيد حرية إقامة الشعائر الدينية لجميع الأديان السماوية المعترَف بها.
٥- تأكيد حرية الرأي والجهر به، والدعوة السلمية إليه في نطاق النظام العام والآداب العامة، والمقومات الأساسية للمجتمع، ويعتبر حرية التملك واستعمال وسائل الإعلام المختلفة ضرورة لتحقيق ذلك.
٦- تأكيد حرية تشكيل الأحزاب السياسية، وألا يكون لأية جهة إدارية حق التدخل بالمنع أو الحد من هذا الحق، وأن تكون السلطة القضائية المستقلة هي المرجع لتقرير ما هو مخالف للنظام العام والآداب العامة والمقومات الأساسية للمجتمع، أو ما يعتبر إخلالاً بالتزام العمل السلمي، وعدم الالتجاء للعنف أو التهديد به.
٧- تأكيد حرية الاجتماعات الجماهيرية العامة، والدعوة إليها، والمشاركة فيها في نطاق سلامة المجتمع، وعدم الإخلال بالأمن العام، أو استعمال أو التهديد باستعمال العنف أو حمل أي سلاح.
٨- تأكيد حق التظاهر السلمي.
٩- تأكيد ضرورة تمثيل الشعب عبر مجلس نيابي منتخب انتخابًا حُرًا، ولمدة محدودة، يُعاد بعدها الانتخاب، مع ضرورة أن تشمل قوانين الانتخاب الضمانات التي تؤكد نزاهتها وصحتها وحيدة القائمين على إجرائها، والإيمان بأن النظام السليم لإدارة الدولة والمجتمع هو نظام الحكم البرلماني الذي يجعل الحزب الحاصل على أعلى الأصوات في انتخابات حرة نزيهة، هو الذي يتولى تشكيل الحكومة.
١٠- ضمان حق كل مواطن ومواطنة في المشاركة في الانتخابات النيابية، متى توفرت فيه الشروط العامة التي يحددها القانون.
١١- ضمان حق كل مواطن ومواطنة في تولي عضوية المجالس النيابية، متى توفرت فيه الشروط العامة التي يحددها القانون.
١٢- إبعاد الجيش عن السياسة ليتفرغ للدفاع عن أمن الدولة الخارجي، وعدم استعانة سلطة الحكم به بالطريق المباشر أو غير المباشر لفرض إرادتها وسيطرتها، أو التهديد بمنع الحريات العامة الشعبية، وأن يكون وزير الدفاع مدنيًا سياسيًا كسائر الوزراء.
١٣- أن تكون الشرطة وجميع أجهزة الدولة الأمنية وظائف مدنية كما هو نصُّ الدستور، وتحديد مهامها في الحفاظ على أمن الدولة والمجتمع ككل، وعدم تسخيرها للحفاظ على كيان الحكومة، أو اتخاذها أداة لقمع المعارضة،

ووضع نظـــام يحكم عملها، ويحكـــم قيادتها، وعلى وجـــه الخصوص منع تدخلها في الأنشطة العامة والانتخابات.

١٤- تحديد سلطات رئيس الجمهورية، بما يجعله رمزًا لكل المصريين، فلا يترأس أي حـــزب سياسي، ويكون بعيدًا كل البعد عـــن المسئولية التنفيذية للحكم، وتحديد مدة رئاسته، بما لا يتجاوز فترتين متتاليتين.

١٥- إلغـــاء القوانـــين سيئة السمعة، وعلـــى الأخص قانون الطـــوارئ، وقانون الأحزاب، وقانون المدعي العام الاشتراكي، وقانون مباشرة الحقوق السياسية، وقانون الصحافة، وقانون النقابات، وغيرها من القوانين، التي أدت إلى حالة الخنق والجفـــاف والجمود السياسي الذي تعانيه الحياة السياسية المصرية واستبدال ما تدعو الحاجة إليـــه بما يؤكد حرية المواطن وكرامته وحقه في الاشتراك في العمل العام.

١٦- الإفراج عن المعتقلين السياسيـــين، وإعادة النظر في الأحكام الصادرة من محاكم استثنائية عسكرية.

١٧- القضاء على ظاهرة التعذيب داخل مقار الشرطة، ومقار مباحث أمن الدولة، وتطبيـــق مبدأ (الشرطة في خدمة الشعب) وتقليص دور الأمن السياسي على حساب الأمن الجنائي وحفظ كرامة المواطن المصري.

١٨- إلغاء القوانين التي شلت حركة العمل الجاد في النقابات المهنية والعمالية وتَبَنِّي مشروعات القوانين التي تؤدي إلى إعادة الحياة إلى النقابات والعمل النقابـــي في مصر، وتُعلي مـــن قيمة أداء المهن الحـــرة، وتحقق لها المناخ الملائم للمشاركة السياسية والاجتماعية في نطاقها المهني.

في مجال الإصلاح القضائي:

بـاعتبـــار أن السلطة القضائية هـــي صمام أمن المجتمع وأمـــان المواطن، وأن استقلالها ضرورة أساسيـــة للقيام بوظائفها الحيوية لإقامة مجتمع الحق والعدل، فإننا نؤمن بأن الإصلاح القضائي من أساسيات الإصلاح الشامل، والذي يتمثل -في نظرنا- فيما يلي:

١- كفالـــة استقلال القضاء بجميع درجاته، وبكل الإجراءات، ووضع كل الشروط لإبعاده عن أية مظنة أو مطمع، واحترام أحكام القضاء وعدم التحايل عليها، وألا يُحاكَـــم أحد إلا أمام قاضيه الطبيعـــي، وأن تُلغَى جميع أنواع المحاكم الاستثنائيـــة، ويقتصر اختصاص المحاكم العسكرية على جرائم ومخالفات

العسكريين فقط.

٢- الفصـــل بين سلطتَي الاتهام والتحقيق، وأن تكون النيابة مستقلة غير تابعة لوزير العدل، ويحق لكل من تحبسه احتياطيًا أن يتظلم فورا من قرارها أمام جهة قضائية.

٣- تعديـــل القوانـــين وتنقيتها بمـــا يـــؤدي إلى تطابقها مع مبـــادئ الشريعة الإسلامية، باعتبارها المصدر الرئيسي للتشريع، إعمالاً لنص المادة الثانية من الدستور.

في مجال الإصلاح الانتخابي:

• كـــف يـــد السلطـــة والأمن عـــن التدخل في أي خطـــوة من خطـــوات العملية الانتخابية.

• تتـــولى أمر الانتخابات وتشـــرف عليها لجنة أو هيئـــة مسئولة عن العملية الانتخابية بداية من جداول الناخبين وحتى إجراء الانتخابات والفرز، وهذه الهيئة تتشكل من القضاة.

• رجـــال القضاء هم الذين يشرفون على العمليـــة الانتخابية ومجلس القضاء الأعلى هو الذي يختار القضاة المشرفين على كافة خطوات العملية الانتخابية دون أي تدخل من وزير العدل.

• اللجنة تفصل فيما يعترض الدعاية الانتخابية.

• لكافة المرشحين حق الإعـــلان والدعاية الانتخابية من عقد مؤتمرات وتوزيع مطبوعات انتخابية وتسيير مسيرات وتعليق لافتات.

والله من وراء القصد، وهو وحده الهادي إلى سواء السبيل.

محمد مهدى عاكف

المرشد العام للإخوان المسلمين

مبادرة حزب التجمع
للتغيير السياسي والدستوري في مصر

إن المدخـــل الصحيح والوحيد للتغيير الشامـــل، هو تحقيق الديمقراطية وتوفير الحريات العامة وضمان حقوق الإنسان.

ولا يمكن تحقيق الديمقراطية دون توفير أربعة شروط أساسية، تشمل:

- تداول السلطة سلميا عبر انتخابات برلمانية دورية حرة ونزيهة.
- ضمـــان الحريات العامة وحقوق الإنسان كمـــا نصت عليها المواثيق والعهود الدولية.
- قيام مؤسسات ديمقراطية مستقلة والفصل بين السلطات، والمشاركة الشعبية مـــن خلال حكم محلي ديمقراطي حقيقي وانتخاب المحافظين ورؤساء المدن ومجالس محلية تملك سلطات حقيقية.
- وإطلاق الحرية الكاملة للقطاع الأهلي وحرية وتعددية وسائل الإعلام والتنمية الشعبية.

وهـــذه الصورة المتكاملـــة لديمقراطية المشاركة الشعبيـــة لن تتحقق بين يوم وليلـــة أو بقـــرار فردي من حاكـــم أو بضربة حظ، وإنما في خضـــم معارك متوالية تكسبها الجماهير أحيانا وتخسرها أحيانا أخرى.

وكخطوة في هـــذا الطريق خلال عامي ٢٠٠٤ و٢٠٠٥ -حيث يشهد العام الأخير الاستفتاء علي رئاسة الجمهوريـــة وانتخابات مجلس الشعب- فإن تحقيق إصلاح سياسي ودستوري يستهدف إقامة جمهورية برلمانية ديمقراطية، يتطلب ما يلي:

١- انتخـــاب رئيس الجمهورية من بين أكثر من مرشح وتخلي رئيس الجمهورية عـــن انتمائه الحزبي طوال فترة توليه لمنصبـــه، وتحديد وتقليص السلطات المطلقـــة الممنوحة لرئيـــس الجمهورية في الدستور، وإلغـــاء المادة ٧٤ من الدستور، درءاً لإساءة استخدام السلطات المطلقة الخطيرة الواردة فيها.. وأن

تتــم هذه التعديلات الدستورية قبل انتهاء فترة الرئاسة الحالية عام ٢٠٠٥ بفترة كافية.

٢- إلغــاء حالة الطــوارئ والإفــراج عن المعتقلــين السياسيــين، والعفو عن المسجونين السياسيــين في غير قضايا العنف، وإعــادة محاكمة المحكوم عليهم من المحاكم العسكرية أمام القضاء الطبيعي، وإلغاء القوانين والمواد القانونيــة المناهضة للحريات العامة وحقــوق الإنسان، ووضع حد نهائي لممارسات التعذيب وملاحقة ومساءلة مرتكبيه.

٣- توفير ضمانات الانتخابات الحرة النزيهة وبصفة خاصة تشكيل لجنة قضائية دائمة ومستقلة تنفرد بإدارة الانتخابات والاستفتاءات العامة، وإلغاء جداول القيد الحالية وإنشاء جداول جديدة تتطابق مع السجل المدني، لحين الانتهاء من تعميم الرقم القومي.

٤- إطلاق حرية تشكيل الأحزاب تحــت رقابة القضاء الطبيعي وحده وأن يكون الحــزب مفتوحا لجميع المصريين بلا تمييز بسبب الجنس أو اللون أو الدين، وأن يلتــزم بقواعــد العمل الديمقراطي في إطار دستــور مدني ورفع الحصار القانوني والسياســي المفروض عليها، ورفع القيود على النشاط الجماهيري السلمــي بما في ذلك حــق التظاهر والإضراب والاعتصــام وعقد المؤتمرات وتوزيع البيانات.

٥- عــدم السمــاح للحزب الوطني بالسيطــرة على أجهــزة الدولة وتسخيرها لصالحه وصالح أعضائه.

٦- كفالة استقلال النقابات المهنيــة والعمالية والجمعيات الأهلية ومؤسسات المجتمــع المدني سعيــا إلى مجتمع أهلــي قادر علــى المساهمة في بناء الديمقراطية والتقدم.

٧- إطلاق حريــة إصدار الصحف وملكيــة وسائل الإعــلام للمصريين وتحرير أجهــزة الإعــلام والصحافة القومية من سيطرة السلطــة التنفيذية والحزب الحاكم، وإتاحة فرصة متكافئة للأحزاب والقوى السياسية وكافة الاتجاهات والتيارات الفكرية الديمقراطية في طرح آرائها وأفكارها في كل أجهزة الإعلام المملوكة للشعب، لحين تعديل قانون الإذاعة والتلفزيون وتحقيق استقلالها عن السلطة التنفيذية.

٨- التمســك بالمواثيق والعهود والاتفاقات الدوليــة الخاصة بحقوق الإنسان.. ورفضــ التذرع بالخصوصية الحضاريــة أو الدينية للطعن أو الانتقاص من

عالميــة مبادئ حقوق الإنسان أو تبرير انتهاكهــا، فقيم حقوق الإنسان هي ثمــرة تفاعل وتواصل الحضارات والثقافات عبر التاريخ بما في ذلك الثقافة العربية والإسلامية، والتأكيــد على أن الخصوصية التي ينبغي الالتزام بها هــي تلك التي ترسخ شعور المواطن بالكرامــة والمساواة وتصون معتقداته الدينية ووحدتــه الوطنية وتقاليده الإيجابية، وتثري ثقافته وحياته وتعزز مشاركته في إدارة شؤون بلاده، وتضيف حقوقا جديدة للإنسان.

مبادرة الإصلاح الدستوري والتشريعي
في برنامج حزب الغد

توجهات دستورية

لقــد صــدر الدستور الحالي عــام ١٩٧١ منوطــا به تحقيق هــدف محدد، عبر عنـه الرئيس الراحل أنور الســادات بمصطلح "الانتقال مــن الشرعية الثورية إلى الشرعيـة الدستورية" و"التحـول لدولة المؤسسات". وجــاء دستور ١٩٧١ ليدعم الاتجاه الاشتراكــي (السائد وقتئذ)، الذي مثل فيه "الاتحاد الاشتراكي وتحالف قوى الشعــب العامل" نظام الحزب الواحد كبديل عن التعددية الحزبية، التي هى أساس الممارســات الديمقراطية المعروفة. وقد رسخ ذلك الدستــور توجه الدولة (في ذلك الوقت) لامتلاك أدوات الإنتاج الصناعي والخدمي، بحيث كان التوجه العام في ذلك الدستــور أن القطاع العام هو الركيزة الأساسيــة للاقتصاد. لقد جاء ذلك الدستور ليعبر عن استمرار التوجه الاشتراكي وما عابه من ضيق مساحة الحريات السياسية والاقتصادية.

وبعد أعــوام قليلة، بدأ التحول من نظام الاقتصــاد الموجه إلى نظام الاقتصاد المفتوح أو ما سمى وقتئذ بالانفتاح الاقتصادي.

وسمح بالمنابر التي تطورت لتعيد التعددية الحزبية للحياة السياسية المصرية بعد ربع قرن من نظام الحزب الواحد.

وجــاءت هذه الخطوات الأولية المحمودة لتنمي الحرية السياسية والاقتصادية، وتعــد بتنمية شاملة وازدهار قريب، وبات من المنتظر تطوير الدستور ليضع أسسا جديــدة للتوجه العام للدولة نحو الليبرالية ولتحرر الممارسة السياسية والنشاط الاقتصــادي، ويسمــح بالانتخاب الحرب المباشر بدلا من نظــام الاستفتاء الذي لا

يعطي للشعب أية خيارات أو بدائل.

ومع المرحلة الثانية من الإصلاح الاقتصادي والتي بدأت في أواخر الثمانينيات، وما تلاها من تصفية القطاع العام، توقعنا مرة أخرى أن يحدث التطوير الدستوري، غير أن ذلك لم يحدث للآن.

إن الشعب يطمح لسرعة العمل على تطوير الدستور بصورة شرعية في أقرب فرصة بحيث يحتوي الدستور الجديد على الضمانات الكفيلة بتداول السلطة بصورة شرعية وسلمية ومنظمة ومنتظمة، تتيح الفرصة للشعب أن يستفيد من القدرات الخلاقة لأبنائه المتميزين، عن طريق انتخابات حرة ونزيهة ومفتوحة.

وأن ينص الدستور الجديد على مبادئ عامة للعمل الوطني وحقوق وواجبات المواطنة دون تفاصيل خاصة بنظم تطبيقية أو اعتبارات شخصية أو مؤقتة، وأن يوضح الدور الهام للقطاع الخاص كركيزة أساسية للاقتصاد المصري، تمشيا مع الاتجاه المحلي والعالمي الذي يحد من دور الدولة في امتلاك أدوات الإنتاج الاقتصادي.

وألا تتعارض مواد الدستور مع القانون الطبيعي أو حقوق الإنسان، بل ترسخ تلك الحقوق وتضمنها وتكفلها.

والعمل على ترسيخ دور المؤسسات والتوازن في سلطاتها، بحيث يصبح ذلك الدستور أساسا لعلاج الانفصام القومي بين نظم تكرس سيطرة الدولة على كل أوجه الحياة، وهو ما عدلنا عنه منذ السبعينيات، إلى نظام ليبرالي يشجع المواطنين والهيئات الخاصة والمجتمع المدني على دفع عجلة التنمية الشاملة والتقدم.

توجهات تشريعية عامة

• بدء عملية تنقية التشريعات والقوانين من التضارب والحرب على التماشي مع الدستور الجديد ومبادئ حقوق الإنسان والحرية الاقتصادية والسياسية، مع وضع نظام انتقالي حتى لا تحدث فوضى قانونية.

• أن تبادر الدولة بتنفيذ أحكام القضاء.

• تفعيل أساليب التحكيم المدني في المنازعات بين المواطنين بعضهم وبعض وبين المواطنين والدولة والبعد عن المنازعات القانونية الجدلية.

• إلغاء المحاكم الاستثنائية.

• إعادة النظر في دور وزارة العدل بحيث يستقل القضاء كسلطة منفصلة عن السلطة التنفيذية.

الإصلاح التشريعي ودور القضاء

يقوم القضاء بدور جوهري في تأمين الظروف اللازمة للتطور الاجتماعي السليم بصفة عامة، والتطور الاقتصادي بصفة خاصة وبتعقد المشاكل في جميع المجالات خاصة بالمتعلقة بالبنوك والتجارة والنقل والضرائب فيرى الحزب التوسع في فكرة المحاكم المتخصصة وإنشاء شرطة قضائية تتولى تنفيذ الأحكام مع أهمية النشر الفوري للأحكام التي تصدرها المحاكم من خلال صحيفة يومية تصدرها وزارة العدل وتكون متاحة للجمهور.

السلطة القضائية ودورها في المجتمع

تمثل السلطة القضائية حصن الأمان للمجتمع بمؤسساته وأفراده، وللسلطة القضائية مكانة متميزة في المجتمع المصري، لهذا يرى الحزب أهمية التعامل الجاد لتطوير وتحديث أجهزة وزارة العدل، والاهتمام بأطراف السلطة القضائية من قضاة ورجال نيابة ومحامين، لذلك يضع الحزب في أولوياته القضايا الآتية المتعلقة بالسلطة القضائية:

القضاة:

يطالب الحزب بخطوات سريعة لسد النقص في أعداد القضاة، والاستمرار في التوسع في المعينين في بداية السلم القضائي، مع الالتزام بمعايير الشفافية وتكافؤ الفرص في هذا الصدد، كما يؤكد على ضرورة إلحاق أعضاء الهيئات القضائية الجدد فور تعيينهم لتأهيلهم عمليا من خلال الأكاديمية القضائية التي تضم المعاهد التعليمية الأكثر تخصصا وتطورا بهدف تحقيق مزيد من الارتقاء بالكفاءة العلمية والفنية، ليس فقط لأعضاء الهيئات القضائية، بل أيضا للخبراء وأعوان القضاة.

المحاماة:

يتبنى الحزب ضرورة الاهتمام "بالقضاء الواقف"، ويقترح أن تسعى نقابة المحامين إلى الاستفادة من إمكانيات الأكاديمية القضائية المقترح إنشاؤها في تدريب خريجي كليات الحقوق الراغبين في الاشتغال بمهنة المحاماة؛ وذلك لمعالجة القصور في التأهيل الفني، كما يطالب الحزب باستقلال مهنة المحاماة التي كانت -وما زالت- حصنا حصينا للحرية.

توحيد التشريعات:

ويرى الحزب ضرورة تجميع شتات التشريعــات المتناثرة التي تنظم موضوعاً بعينــه، وإعادة إصدارها في تقنين واحــد توفيرا للجهد الذي يبذله كل من القاضي والمحامــي في استحضار التشريع الواجــب التطبيق في الدعوى التي يتصدى لها، والاستفــادة من تقنية المعلومــات والحاسوب في هذا المجــال، كذلك يرى الحزب ضـــرورة توفير إصدارات رسمية للقوانين القائمـــة وتعديلاتها، لتلافي إصدارها من جهــات غير مختصة فنيا بمراجعتها، كما يطالب الحزب بأن يكون لنقابة المحامين ونادي القضاة وسائر الجمعيات العلمية المعنية بالدراسات القانونية دور ملموس بتوفير هذه الإصدارات.

إجراءات القاضي:

يطالب الحزب بضرورة حث الجهات الإدارية على الالتزام بتنفيذ ما يدر عن لجان فض المنازعات مــن توصيات، وتوفير الاعتمادات المالية اللازمة لذلك، كما يطالب بتقليــل الرغبـــة الحكومية والبيروقراطية في إحالة أي نـــزاع للقضاء، إذا ما كانت الحقوق واضحة، كما يرى الحزب ضـــرورة توفير الاعتمادات الخاصة بتنفيذ أحكام النفقـــة، وسرعة صرفها من بنك ناصر الاجتماعـــي، وتوفير لجان مساعدة قانونية مجانية لهذه الحالات.

المحاكم المتخصصة:

كما يطالب الحـــزب بإنشاء محكمة الأسرة في مسائل الأحوال الشخصية، بحث يسند أمر الفصل في تلك المنازعات إلى قاضٍ واحد، مرهون باستمرار عمل القاضي في ذات الدائـــرة، الأمر الذي يستلزم وضع قواعد خاصة بتنقل القضاة المتخصصين في محاكم الأسرة، بما يضمن استمرارها لأطول فترة ممكن، ويدعو الحزب إلى إجراء تقييـــم موضوعي لأداء الدوائر التي خصصت للنظر في منازعات الاستثمار من أجل التعـــرف على مدى الاحتياج لتخصيصـــ مزيد منها، وذلك لتحقيق سرعة البت في هذه النزاعات، الأمر الذي يعد مطلبا أساسيا لتكريس المناخ الجاذب للاستثمار.

المحكمة الدستورية:

ينظر الحزب بعين التقدير الكامل لدور المحكمة الدستورية، ويرفض تعديل الفقرة الثالثة من المادة (٤٩) من القانون رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٩م بإصدار قانون المحكمة الدستورية العليا والمعدل بالقانون رقم (١٦٨) لسنة ١٩٩٨م، فالتعديل صدر لتلافي تحميل الدولة بأعباء مالية تثقل كاهلها، إلا أن الحزب ينظر إلى أهمية تقصي آثار تطبيق هذا التعديل من حيث ما يتضمنه من قَصْر حق الاستفادة من الحكم بعد دستورية نص ما على رافع الدعوى دون غيره ممن يتساوون معه في المراكز القانونية، بما يستلزم قيام كل واحد منهم برفع دعوى مستقلة أمام المحكمة.

تنفيذ الأحكام:

يسعى الحزب ويطالب بسرعة تنفيذ ما يصدر من أحكام من خلال التوسع في نظام قاضي التنفيذ، وعدم اقتصار وجوده على المحاكم الجزئية، كما يرى الحزب ضرورة الأخذ بنظام المعاونين القضائيين لشئون التنفيذ، وإنشاء معهد خاص لهم -يتبع وزارة العدل- يتولى تأهيلهم.

شروط قضائية:

يطالب الحزب باتخاذ خطوات جادة لإنشاء شرطة قضائية متخصصة تتولى تنفيذ الأحكام القضائية وتخضع لإشراف قاضي التنفيذ، وفي هذا الإطار يطالب الحزب الجهات الحكومية بأن تكون قدوة في تنفيذ ما يصدر ضدها من أحكام، مع ضرورة البعد عن إطالة أمد النزاع وخلق منازعات جديدة بإقامة إشكالات مضادة.

أبنية المحاكم:

يطالب الحزب بإنشاء أبنية حديثة للمحاكم، وتطوير بعض المحاكم الحالية التي لا تفي باحتياجات المترددين عليها من قضاة ومتقاضي، ويؤكد الحزب على أهمية زيادة الاعتمادات المالية المخصصة لصندوق أبنية المحاكم.

ميكنة المحاكم:

يرى الحزب ضرورة العمل على ميكنة المحكم الابتدائية على مستوى الجمهورية، وأعمال محكمة النقض، ونشر نظام الأرشيف الالكتروني في سائر محاكم الاستئناف التـي لم يدخلها هذا النظام، كما يطالب الحزب بالارتقـاء بأداء الجهات المعاونة للقضـاء، والالتزام بمواصلة الإنفاق على برامـج التحديث والتطوير لهذه الجهات، ويطالب الحزب كذلك بتخصيص معاهد لتأهيلهم.

الأجهزة المعاونة:

ويطالب الحزب في هذا الصدد:

- بزيادة أعداد مكاتب الخبراء في بعض القرى والمراكز تيسيراً على المتقاضين.
- وإمـداد مصلحة الخبراء بوسائل التقنية الحديثـة بما يمكن الخبراء من إبداء الرأي الفني على أسس سليمة، ويحد من إجراءات الطعن على تقاريرهم.
- والتوسـع في تعيين الأطباء الشرعيين، وتوفير مقـار جديدة لبعض الإدارات الطبية الشرعية بالمحافظات.

الإصلاح السياسي والديمقراطية

لجنة التنسيق بين الأحزاب والقوى السياسية

ديسمبر ١٩٩٧

مقدمة

بمبادرة من لجنة التنسيق بين الأحزاب والقوى السياسية والمشكلة من "حسين عبد الـــرازق" أمين اللجنـــة السياسية لحزب التجمع الوطنـــي التقدمي الوحدوي، و"محمـــد علوان" الأمين المساعد لحزب الوفد و"أحمد حسن" أمين التنظيم بالحزب العربـــي الديمقراطي الناصري، و"عبد الحميد بركات" أمـــين التنظيم بحزب العمل و"حلمـــي سالم" نائب رئيس حـــزب الأحرار، و"سيف الإســـلام حسن البنا" ممثلا للإخوان المسلمين و"إبراهيم البدراوي" ممثـــلا للشيوعيين. افتتح بالقاهرة بقاعة جمال عبـــد الناصر بمقر حزب التجمع الوطني التقدمـــي الوحدوي مؤتمر الأحزاب والقوى السياسية "دفاعا عن الديمقراطية والحريات وحقوق الإنسان" في العاشرة والربع من صباح الاثنين ٨ ديسمبر ١٩٩٧.

تحدث في الجلسة الافتتاحية "خالد محيي الدين" رئيس حزب التجمع الوطني التقدمـــي الوحـــدوي و"إبراهيم شكـــري" رئيس حزب العمل و"ضيـــاء الدين داود" رئيســـ الحزب العربي الديمقراطي الناصري، و"د. نعمان جمعة" نائب رئيس حزب الوفد، و"حلمي سالم" نائـــب رئيس الأحرار و"إبراهيم البدراوي" ممثلا للشيوعيين المصريين، و"مأمون الهضيبي" ممثلا للإخوان المسلمين.

وقدم حسين عبد الرازق للمؤتمر بكلمة قصيرة قال فيها:

"باسم لجنة التنسيق بـــين الأحزاب والقوى السياسية أرحب بكم، وأشكر جميع مـــن تفضل بالحضور والمشاركـــة في مؤتمرنا "دفاعا عـــن الديمقراطية والحريات

وحقوق الإنسان".

لقد تكونت لجنة التنسيق بين أحزاب التجمع والأحرار والعمل والوفد والناصري والإخوان المسلمين والشيوعيين عقب مأساة تزوير إرادة المواطنين في انتخابات مجلس الشعب عام ١٩٩٥، لتنسيق عمل هذه الأحزاب والقوى السياسية في قضايا الديمقراطية والحريات العامة.

صحيح أن الحكم مارس التزوير في كافة الانتخابات العامة، منذ بدأت التعددية السياسية في مصر عام ١٩٧٦، سواء انتخابات مجلس الشعب أو مجلس الشورى أو الانتخابات المحلية، وكذلك في الاستفتاءات العامة.. ولكن حجم التزوير كان عام ١٩٩٥ غير مسبوق. كما استخدم العنف خلالها بصورة غير مسبوقة بحيث بدا الحديث عن تداول السلطة سلميا عن طريق صندوق الانتخابات وكأنه مستحيل في ظل الأوضاع القائمة.

وعقب انتخابات المجالس المحلية رأت لجنة التنسيق أن الوقت قد حان للإقدام على خطوة أبعد في النضال من أجل الديمقراطية عن طريق صياغة برنامج مشترك للإصلاح السياسي والديمقراطي، وأن لا تنفرد الأحزاب والقوى السياسية بصياغة هذا البرنامج، فكانت فكرة هذا المؤتمر الذي يشارك فيه إلى جانب قيادات وأعضاء الأحزاب والقوى السياسية العديد من الخبراء والباحثين والمفكرين من كافة الاتجاهات والمدارس ومن مراكز البحوث والجامعات.

وأستأذنكم في توجيه شكر خاص لمركز المساعدة القانونية لحقوق الإنسان الذي قدم لهذا المؤتمر خمسة أبحاث أساسية، وكذلك "لمركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان" ومركز البحوث العربية، ومركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، ومركز يافا..".

وعقب إلقاء رؤساء الأحزاب وممثلي القوى السياسية لكلماتهم والتي حدد كل منهم فيها رؤية حزبه للديمقراطية انقسم المؤتمر إلى خمس لجان.

اللجنة الأولى: وعقدت جلساتها بمقر حزب العمل واختصت بالمحور الأول "البناء القانوني والدستوري" حيث ناقشت خمس أوراق.

- "البنية القانونية والدستور وحقوق الإنسان" مقدمة من عصام الدين حسن، وعقب عليها د. عاطف البنا.
- "البناء الدستوري والقانوني لمصر" مقدمة من عادل عيد، وعقب عليها المستشار عمر العطيفي.
- "القوانين المكملة للدستور والمقيدة للحريات" مقدمة من المستشار سعيد

الجمل، وعقب عليها د سليم العوا.

- "موقف المحكمة الدستورية من قضايا حرية الرأي والتعبير" مقدمة من سمي الباجوري، وعقب عليها المستشار يحيى الرفاعي.
- "النقاط العشر بمقترحات الأفكار الرئيسية لتطوير النظام المحلي"، مقدمة من د. صلاح صادق، وعقب عليها عبد الحميد كمال.

اللجنة الثانية: وعقدت جلساتها بقاعة د. فؤاد مرسي بحزب التجمع الوني التقدمي الوحدوي، واختصت بالمحور الثاني "الطوارئ كظاهرة مصرية" حيث ناقشت خمس أوراق:

- الطوارئ كظاهرة مصرية مقدمة من منتصر الزيات، وعقب عليها عبد العزيز محمد.
- "التعذيب ممارسة منهجية لنظام حكم" مقدمة من حسين عبد الرازق، وعقب عليها نبيل الهلالي.
- "ثقافة الطوارئ مقدمة من فريدة النقاش، وعقب عليه السيد ياسين.
- "أثر حالة الطوارئ على الحالة الاجتماعية في مصر" مقدمة من مختار نوح، وحالة الطوارئ وآثارها السياسية والاجتماعية والقانونية، مقدمة من محمد غريب، وعقب عليهما عبد الله خليل.

اللجنة الثالثة: وعقدت جلساتها بمقر حزب الوفد، اختصت بالمحور الثالث "حرية الانتخابات والنقابات والإعلام" حيث ناقشت سبع أوراق:

- "قانون مباشرة الحقوق السياسية والحد من التزوير" مقدمة من أحمد سيف، وعقب عليها ناجي الشهابي.
- "النقابات المهنية والاتحادات الطلابية بين قبضة التشريع وسطوة السلطة" مقدمة من محمد علوان، وعقب عليها المهندس أبو العلا ماضي.
- "الحرية النقابية: النقابات العمالية- دراسة حالة بين الدستور والقانون" مقدمة من خالد علي، وعقب عليها أحمد طه.
- "حرية النقابات العمالية في بناء تنظيمها وإدارة نشاطها" مقدمة من محمد جمال إمام، وعقب عليه جمال البنا.
- "آليات الديمقراطية وتنمية المجتمع"، مقدمة من إبراهيم الدسوقي أباظة، وعقب عليها أحمد عبد الحفيظ.
- "حرية الصحافة في مصر: تناقضات التشريع وتناقضات الواقع" مقدمة من صلاح عيسى، وعقب عليها قطب العربي.

- الإعـــلام الأجنبي والسياسة في مصر"، مقدمة من حازم غراب، وعقب عليهما، رجائي الميرغني.

اللجنـــة الرابعة: وعقـــدت جلساتها بحزب الأحرار، واختصـــت بالمحور الرابع، "جماعات المصالح والضغط وتأثيرها على الديمقراطية" حيث ناقشت أربع أوراق.

- "التحـــول الليبرالي وتأثـــيره على الديمقراطية" مقدمة مـــن د. محمود ياسر رمضان، و"نحـــو موقف منسجم من قضايا الحرية والديمقراطية" مقدمة من شريف هلالي، عقب عليها د مجدي قرقر.
- "بعض القضايا النظريـــة في دراسة جماعات المصالح في مصر" مقدمة من د. مصطفـــى كامل السيد، و"أفكار لحوار قومي حول السياسات الاقتصادية"، مقدمة من د. محمد السيد سعيد، وعقب عليهما د. أسامة الغزالي حرب.

اللجنـــة الخامســـة: وعقدت جلساتها بالحـــزب العربي الديمقراطـــي الناصري، واختصت بالمحور الخامس، "الحريات والحقوق الاقتصادية والاجتماعية".

حيث ناقشت ست أوراق:

- "الحقوق الاقتصاديـــة والاجتماعية مشكلة آليات أم مشكلة محددات" مقدمة من يسري مصطفى"، وعقب عليها "حسني أمين".
- "حقـــوق الإنســـان السياسية والاقتصادية والاجتماعيـــة، دراسة مقارنة بين الشريعة والقانون" مقدمة من الشيخ مصطفى عاصي، وعقب عليها د. كمال حبيب.
- "الحريات والحقوق الاقتصادية والاجتماعية وتعزيز الديمقراطية"، مقدمة من عبد الغفار شكر، وعقب عليها د. سعيد النجار.
- "المشاركـــة السياسية والحقوق الاقتصاديـــة الاجتماعية في مصر الراهنة"، مقدمة من أحمد شرف، عقب عليها عبد الفتاح الجبالي.
- "إهدار السلطة الحكمة للحقوق الاقتصادية والاجتماعية للفلاحين بالمخالفة للدستور"، مقدمة من عريان نصيف، وعقب عليها محمد السخاوي.
- "الحقـــوق الثقافية والهوية الضائعة" مقدمة من حـــازم سالم، وعقب عليها حلمي شعراوي.

وعقـــب انتهاء المناقشات التـــي استمرت مساء الاثنـــين ٨ ديسمبر وطوال يوم الثلاثاء ٩ ديسمبر، عقـــدت لجنة الصياغة المكونة من: عبد الحميد بركات- حسين عبـــد الرازق- محمد علوان- محمود أباظـــة- فؤاد البدراوي- د. سيد بدوي- حلمي سالم- مأمون الهضيبي- إبراهيم البدراوي. جلسة استمرت من الثانية عشرة حتى

الثالثـــة والنصف بعد ظهر الأربعاء ١٠ ديسمبر، حيـــث تم صياغة البيان الختامي والقرارات.

وفي المؤتمر الجماهيري الذي عقد بمقر حزب العمل في السابعة من مساء نفس اليوم قرأ عبد الحميد بركات نص البيان والقرارات ثم أجاب حسين عبد الرازق على أسئلة الصحفيين.

نداء من الأحزاب والقوى السياسية إلى الأمة
دفاعا عن الديمقراطية والحريات وحقوق الإنسان

بعد ستة وعشرين عاما من صدور الدستور الحالي، والذي جاءت بعض من نصوصه العامة متفقة مع مبادئ حقوق الإنسان والحريات العامة والحقوق الأساسية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المنصوص عليها في المواثيق الدولية المتوافقة مع المقومات الأساسية للمجتمع المصري. وبعد واحد وعشرين عاما من إعلان التعددية السياسية والحزبية.

ورغم انقضاء تسعة وأربعين عاما على صدور الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وتصديق الحكومة المصرية على العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والاتفاقية الدولية لمناهضة التعذيب، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، واتفاقيات العمل العربية والدولية.

فما زالت مصر تعيش نظاما غير ديمقراطي في جوهره لا يقر التعددية الفكرية والسياسية، نظاما ينتهك حقوق الإنسان والحريات العامة، يستحيل في ظله التداول السلمي للسلطة، حيث يتمتع رئيس الدولة بسلطات مطلقة ولا يخضع للمساءلة، ويعتمد الحكم على التزوير والتلاعب بإرادة الناخبين في كافة الانتخابات والاستفتاءات العامة.

نظاما لا يستطيع الحكم إلا في ظل حالة طوارئ متصلة منذ ٦ أكتوبر ١٩٨١، وحتى عام ٢٠٠٠ على الأقل، بحيث أصبح قانون الطوارئ دستورا ثانيا للبلاد عطل الدستور الأصلي.

وقد أصبح التعذيب والقتل دون محاكمة والاعتقال الجماعي وخطف الرهائن سياسة منهجية مستمرة للحكم القائم، يتعرض له المعتقلون والمشتبه فيهم في قضايا العنف والإرهاب والقضايا السياسية، والنشطاء في النقابات والتحركات

الاحتجاجية السلميـة للعمال والفلاحين والطلاب، بـل والمواطنون العاديون في أقسام الشرطة.

وتتعرض حريات الرأي والتعبير والحق في تداول المعلومات للمصادرة، وتحتكر السلطة أجهزة الإعلام والصحافة القومية وتسخرها لأهدافها، وتفرض قيودا شديدة على حرية الصحافة، وتعاني مؤسسات المجتمع المدني من أحزاب ونقابات وجمعيات ومنظمات غير حكومية من قيود قانونية وأمنية تصيب حركتها بالشلل.

فالأحزاب محكومة بقانون يصادر عمليا حريـة تكونها، وبحصار إداري وأمني ومالي يسجن العمل السياسي والحزبي في مقار الأحزاب وصحفها، ويتصدى بشراسة لأي نشاط جماهيري عن طريق حظر الاجتماعات والتجمعات السلمية.

وتعـاني النقابات المهنية والعمالية والاتحادات الطلابية من تدخل فظ للسلطة التنفيذية من خلال السيطرة الإدارية والأمنية على النقابات العمالية، وفرض القانون ١٠٠ لسنـة ١٩٩٣ على النقابات المهنية، مما أدى إلى تعطيل إجراء الانتخابات في العديد منها لأكثر مـن عامين، وشل الجمعيات العموميـة صاحبة السلطة العليا عليها، وفرض الحراسة على اثنتين من أكبر هذه النقابات.

وفي ظـل اللائحة الحكوميـة الحالية للاتحـادات الطلابيـة واستبعاد مئات المرشحين لهذه الاتحـادات وممارسة السيطرة الأمنيـة والإحالة لمجالس تأديب، فقدت هذه الاتحادات دورها الديمقراطي تماما.

وتواصلت القيود والتدخلات الإدارية في ظل القانون ١٣٢ لسنة ١٩٦٤ في أنشطة الجمعيـات الأهلية التي أصحبت مجالـس إدارتها والجمعيات ذاتها معرضة للحل بقرارات إدارية.

وتتعرض المنظمات غير الحكومية وخاصة تلك العاملة في مجال حقوق الإنسان للتشكيك في مشروعيتها والحصار والحظر الكامل.

وفي إطار الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، أدت السياسات المتبعة إلى مزيـد من الإفقار للأقسام الأكثر ضعفا داخل المجتمع، بحيث بلغت نسبة الفقر في مصـر عام ١٩٩٥/ ١٩٩٦ طبقا لتقرير التنمية البشرية الصادر عن معهد التخطيط ٤٨٪ مـن جملة السكان، ونسبة من يعيشون منـه في فقر مدقع ٢٣٪ من السكان، أي ما يقرب من ربع المواطنين. ووصل معدل البطالة إلى أكثر من ١٧,٥٪ من حجم القـوى العاملة منهم ٦٨٪ نم خريجي المدارسـ الثانوية والجامعات، وأغلبهم من الشباب الذين تقل أعمارهم عن ٢٥٪.

وأفـرزت ظاهرة الفقـر والبطالة انتشار التسول وعمالـة الأطفال والتسرب من

المدارس، وتزايد أطفال الشوارع والدعارة، وظهور أكثر من عشرين حيا عشوائيا حول القاهرة وحدها. وبرز التفاوت الجغرافي في معدلات التنمية حيث تعيش محافظات الصعيد في ظروف أسوأ بكثير من باقي محافظات الجمهورية.

وتخلت الدولة عن مسئولياتها الاجتماعية، سواء في توفير حق السكن لمحدودي الدخل أو الحق في العمل، أو الحق في التعليم، أو الحق في التمتع بالحد الأدنى من الرعاية الصحية ومستوى معيشة يليق بالبشر.

وتصدى الحكم بعنف ووحشية لحركات الاحتجاج السلمي للفئات الاجتماعية الأكثر فقرا، من خلال قمع الإضرابات والمظاهرات السلمية والاعتصامات وتجريم كافة أشكال وأساليب الاحتجاج السلمي الديمقراطية.

وتكتمل هذه الحلقة الجهنمية التي أمسكت بتلابيب المواطن المصري بتصاعد ظاهرة الإرهاب والعنف الدموي من قبل جماعات تتهم المجتمع كله بالجاهلية وتكفّره وترفض الديمقراطية والتعددية، وتسعى للتغيير بالعنف والإرهاب. وقد ارتكبت هذه الجماعات العديد من جرائم القتل والاغتيال الفردي والجماعي، واستهدفت جنود وضباط الشرطة والسياح الأجانب والمواطنين العاديين والكتاب والمفكرين وبعض رموز السلطة وامتدت بأنشطتها الإجرامية إلى خارج الوطن كما حدث في محاولة اغتيال رئيس الجمهورية في أديس أبابا ونسف سفارة مصر في إسلام أباد.

ولم يعد غريبا في ظل هذه الدولة البوليسية وهذا التدهور العميق في أوضاع حقوق الإنسان المصري السياسية والاقتصادية والاجتماعية وممارسة الحكم للعنف والتعذيب، وبروز ظاهرة الإرهاب والتكفير، وشيوع الفساد، أن يصاب المجتمع بحالة من اليأس والإحباط، وأن تسود ثقافة الكراهية والتعصب وتحفر لنفسها مجرى عميقا في نسيج المجتمع المصري. ثقافة تجرد المواطن من العقل النقدي وروح المقاومة، وتدفعه للسلبية المدمرة واللامبالاة بالشأن العام، ونفاق الأقوياء وأصحاب السلطان، وإظهار المرء ما لا يبطن، والفهلوة، وإهمال العقل والتماس الحل الفردي، وهى أمور كان لابد من توقعها في ظل هذا الخوف المعمم.

يجري كل هذا بينما مصر تعرض لهجمة شرسة من الصهيونية وإسرائيل والولايات المتحدة الأمريكية وما يسمى بالنظام العالمي الجديد والمؤسسات المالية الدولية، تستهدف مصادرة حلم التقدم وتحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية حقيقية، واستعادة دورنا الحضاري والإنساني وتأكيد هويتنا.

ورغم كل هذه الضربات الموجعة التي أصابت حياة الإنسان في مصر.

ورغم كل العقبات والحواجز والقيود والسدود.

فإن الشعب المصري قادر على انتزاع حقوقه وفض إرادته، وشق الطريق إلى مجتمع ديمقراطي عادل، تنتهي فيه إلى الأبد كافة أشكال الاستبداد والظلم السياسي والاجتماعي.

ووفاء لهذا الشعب العظيم، وإيمانا بحقه في حياة كريمة، وتأكيدا لتمسكنا جميعا بالديمقراطية والحريات العامة وحقوق الإنسان، وإدراكا منا أنها العاصم لنا جميعا من الاستبداد والقهر والإرهاب، يعلن كل من "حزب الوفد وحزب التجمع الوطني التقدمي الوحدوي وحزب الأحرار وحزب العمل والحزب العربي الديمقراطي الناصري والإخوان المسلمون والشيوعيون"، أنهم من خلال التنسيق فيما بينهم عبر السنوات الماضية في قضايا الديمقراطية وحقوق الإنسان، واتفاقهم واختلافهم.. وبعد المؤتمر الذي عقدوه يومي ٨و٩ من ديسمبر عام ١٩٩٧ وشاركهم فيه العشرات من الساسة والمفكرين وأساتذة الجامعات والخبراء والباحثين بمراكز ومنظمات حقوق الإنسان ومراكز البحوث من كافة الاتجاهات والتيارات الفكرية والسياسية، قد توصلوا إلى صياغة هذا البرنامج الديمقراطي للإصلاح السياسي والدستوري، مؤكدين التزامهم به مجتمعين، وكل على حدة، سواء كانوا في المعارضة أو وصل بعضهم للحكم.

داعين المواطنين والأحزاب السياسية المصرية جميعها، والنقابات العمالية والمهنية، واتحادات الطلاب، ومراكز منظمات البحث وحقوق الإنسان، والمنظمات الديمقراطية عامة إلى مناقشته وإعلان موقفها منه.

وسنعمل من جانبنا بكل الوسائل والأساليب الديمقراطية المشروعة لحشد الرأي العام، معنا حول هذا البرنامج، ساعين لتحويله إلى واقع معاش مهما كلفنا ذلك من جهد وتضحيات.

والله على ما نقول شهيد.

القاهرة في ١٠ ديسمبر ١٩٩٧م.

١٠ من شعبان ١٤١٨هـ.

كيهك ١٧١٤ ق.

برنامج ديمقراطي للإصلاح السياسي والدستوري

إن جوهــر الإصلاح السياسي الديمقراطي في هذه المرحلة هو فتح الباب عمليا أمــام إمكانية تداول السلطة سلميــا، وإلا فإننا نغامر بتعريض المجتمع لمزيد من العنــف والإرهاب، فإغلاق باب التغيــير الديمقراطي السلمي، هو دفع لقوى التغيير لاستعمال العنف، وإفساح للطريق أمام الجماعات الانقلابية والإرهابية.

والإصلاح السياسي والديمقراطي بهذا المفهوم يتحقق من خلال عملية متكاملة، وليس بمجرد إجراءات جزئية هنا وهناك.

من ثم تم الاتفاق على ما يأتي:

أولا: ضمــان الحريات والحقوق الأساسية للمواطنين، وفي قدمتها حرية العقيدة وممارسة الشعائر الدينية وحرية الرأي والتعبير وتداول المعلومات والإبداع الأدبي والفنــي والبحث العلمي... وحرية تكوين الجمعيات والتعدد الحزبي، وحق التظاهر والإضراب السلميين دون قيود أو شروط مانعة -وذلك في نطاق المقومات الأساسية للمجتمــع وحدود النظــام والآداب العامة- والحق في الحريــة والأمان الشخصي وسلامة الجسد.. وإلغاء كافة التشريعات التي تنتقص من هذه الحقوق والحريات.

ثانيــا: توفير ضمانات التقاضي واستقلال القضــاء وتسيير إجراءات التقاضي، وإلغــاء كافة صور القضاء الاستثنائي، بما في ذلك إلغاء محاكم أمن الدولة، وعدم جــواز محاكمة مدنيين أمام محاكم عسكرية، وإعــادة محاكمة كل من سبق الحكم عليه من محكمة عسكرية أمام قاضيه الطبيعي.

ثالثــا: إلغاء حالة الطوارئ القائمة وتعديل قانون الطوارئ، بحيث يقتصر جواز إعلان حالة الطوارئ في حالة الحرب الفعلية والكوارث العامة فقط، ولفترة محدودة لا يتم تجديدها إلا بشروط دقيقة، وتحديد سلطات الحاكم العسكري في ظل الطوارئ بحيــث لا يتم تجميد الدستور في ظلها وانتهاك الحريات العامة والحقوق الأساسية للموطنين.

وتكثيف الجهود من أجل وقف القتل خارج القانون واحتجاز الرهائن والتعذيب، وذلك عن طريق برنامج شامل يتضمن:

- إلغاء تبعية السجون لوزارة الداخلية تنفيذا لتوصية قضاة مصر في مؤتمر العدالة بتبعية السجون للهيئة القضائية، وإنشاء شرطة قضائية تتبع المجلس الأعلى للقضاء، وإصدار قانون جديد للسجون يتفق مع أحكام الدستور والمواثيق الدولية، وتفعيل دور القضايا في الرقابة على السجون، والسماح لمراكز حقوق الإنسان بزيارة السجون وتحقيق شكاوى التعذيب.
- إلغاء تحفظ الحكومة المصرية على المادتين ٢١و٢٢ من الاتفاقية الدولية لمناهضة التعذيب، بحيث يصبح للجنة الدولية لمناهضة التعذيب الحق في تسليم بلاغات الأفراد والدول والتحقيق فيها.
- معالجة القصور التشريعي الفادح في جرائم التعذيب واستخدام القسوة، فالمواد المتعلقة بهذه الجرائم قاصرة عن تغطية أفعال التعذيب طبقا للتعريف الوارد في الاتفاقية الدولية لمناهضة التعذيب. ولا يوجد نص قانون يعاقب مسئول الجهاز الأمني الذي مارس تابعوه أفعال التعذيب.
- إعادة حق الموطن في تحريك الدعوى الجنائية بالطريق المباشر قبل الموظف العام، خاصة في قضايا التعذيب وإلغاء المادة السادسة من قانون الأحكام العسكرية التي تخول لرئيس الجمهورية في ظل حالة الطوارئ الحق في إحالة أي قضية للقضاء العسكري، وإلغاء القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٦٧ بإنشاء محاكم الثورة.
- إلغاء القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٦٨ والذي يعطي لوزير الداخلية الحق في تحديد أماكن غير السجون العامة يجوز احتجاز كل من يعتقل أو يتحفظ عليه فيها بقرار منه، وإلغاء حق رئيس لجمهورية في إنشاء سجون خاصة شديدة الحراسة كسجن العقرب وسجن الوادي الجديد.
- إلغاء نيابة أمن الدولة، والأخذ بنظام قاضي التحقيق كضمانة عملية الحق كل مواطن يقبض عليه في العرض على قاض يقرر بعد سماع أقواله الإفراج عنه أو استمرار حبسه.
- القيام بحملة سياسية وإعلامية وشعبية ضد التعذيب، ووضع رئيس الجمهورية أمام مسئولياته، فهو بحكم الدستور المسئول الأول عن جرائم الشرطة، حيث تنص المادة ١٨٤ من الدستور على أن "الشرطة هيئة مدنية نظامية رئيسها الأعلى رئيس الجهورية" وتعهد المادة ٧٣ من الدستور إلى رئيس الجمهورية

بمسئولية "السهر على احترام الدستور وسيادة القانون" وسيظل رئيس الجمهورية المسئول الأعلى عن التعذيب أمام الشعب والدستور والتاريخ.

رابعا: ضرورة تعديل الدستور بعد فترة انتقالية تطلق فيها الحريات طبقا لما سبق بيانه، ليصبح دستورا ديمقراطيا يجعل الأمة مصدرا حقيقيا للسلطات، ويركز السلطة التنفيذية في مجلس وزراء يكون مسئولا أمام مجلس نيابي منتخب انتخابا حرا نزيها.. ويجب أن يحقق التعديل المبادئ الأساسية التالية:

١- ضبط الصياغات والتعبيرات غير المحددة الواردة في الدستور، والتي يسهل تفسيرها حسب المناخ السياسي السائد لإخراج قوانين معادية للحريات خاصة فيما يتعلق بحرية الرأي والتعبير والتنظيم والاجتماع.

٢- إلغاء جداول القيد الحالية والتي لا تعبر بأي صورة من الصور عن الشعب المصري وإعداد الجداول طبقا للرقم القومي.

٣- تعديل نظام انتخاب رئيس الجمهورية (ونوابه) ليصبح بالاقتراع المباشر بين أكثر من مرشح.

٤- تحديد وتقليص السلطات المطلقة الممنوحة لرئيس الجمهورية في الدستور، وفرض قيود على تفويض مجلس الشعب لرئيس الجمهورية في إصدار قرارات لها قوة القانون.

٥- إلغاء المدة ٧٤ من الدستور درءا لإساءة استخدام السلطات المطلقة الخطيرة الواردة فيها.

٦- تقريرا مبدأ المسئولية الوزارية السياسية والتضامنية أمام المجلس النيابي ليمارس المجلس اختصاصاته دون معوقات.

٧- تقرير الحق الكامل لمجلس الشعب في تعديل الموازنة العامة دون تعليق ذلك على موافقة السلطة التنفيذية، وكذا حقه في نشر تقارير الأجهزة الرقابية.

٨- إلغاء نظام المدعي الاشتراكي الوارد في المادة ١٧٩ من الدستور.

٩- إنشاء لجنة قضائية مستقلة وغير قابلة للعزل لإدارة الانتخابات العامة.

خامسا: توفير ضمانات حرية ونزاهة الانتخابات، وإعادة الحق للمواطنين في التعبير عن إرادتهم عبر صندوق الانتخابات، وذلك بتوفير ضمانات حقيقية وإصدار قانون جديد لمباشرة الحقوق السياسية يتضمن:

١- تولي لجنة قضائية مستقلة غير قابلة للعزل الإشراف الكامل على إدارة الانتخابات والاستفتاءات بمجرد صدور قرار دعوة الناخبين، وتخضع لها كافة الأجهزة التنفيذية والمحلية والأمنية التي تتصل أعمالها بالانتخابات،

بحيث تشمل مرحلة الترشيح والتصويت والفرز وإعلان النتائج.

٢- إلغـــاء جداول القيد الحالية والتي لا تعبر بأي صورة من الصور عن الشعب المصري، وإعداد الجداول طبقا للرقم القومي.

٣- توحيد نظم الانتخابات الخاصة بكافة المجالس النيابية والمحلية.

٤- إدلاء الناخبين بأصواتهم طبقا للرقم القومي، مع توقيع الناخب في كشوف الانتخابات أمام اسمه بإمضائه أو بصمته.

٥- فرضـــ عقوبات صارمة على التزويـــر أو التلاعب أو التدخل في الانتخابات تصل إلى الأشغال الشاقة بالنسبة للموظف العام، واعتبارها جريمة لا تسقط بالتقادم.

٦- وضع ضوابط دقيقة للإنفاق المالي في الانتخابات.

سادســا: تحويل الإدارة المحلية إلى حكم محلـــي شعبي حقيقي، وإصدار قانون جديد يتم على أساسه انتخاب كافة هيئا الحكم المحلي بالانتخاب العام المباشر، وإحــكام رقابة المجالس المحلية المنتخبة علـــى الأجهزة التنفيذية ودعم سلطتها عليها.

سابعا: إطلاق حرية التنظيمات السياسية والنقابية والجمعيات الأهلية في إطار المقومات الأساسية للمجتمع والنظام والآداب العامة وذلك عن طريق:

- إلغـــاء قانون الأحزاب ٤٠ لسنة ١٩٧٧ وإطلاق حريـــة تشكيل الأحزاب لكافة القـــوى والتيـــارات السياسية بمجرد الإخطار على أســـس ديمقراطية تضمن أن يكون الحزب مفتوحا لجميـــع المصريين بلا تمييز، واعتبار حق المواطنة مناطـــا للحقوق والواجبـــات وأن يلتزم بقواعد العمـــل الديمقراطي في إطار دستـــور يضعه الشعب ويقره ديمقراطيا، وقبول مبدأ تداول السلطة من خلال الانتخابـــات العامـــة والتعددية الحزبية الآن وفي المستقبـــل، وأن لا ينشئ تشكيلات عسكرية ، شبه عسكرية، وتختص المحكمة الدستورية دون غيرها بالفصل في أي منازعة حول التزام الحزب هذه لمبادئ.

- إلغاء كافة صور الدمج بين مؤسسات وأجهزة الدولة وتنظيمات حزب الحكومة، بما يضمن أن تكون الدولة لـــكل المصريين وليس لحزب واحد، وحماية حق الانتماء والنشاط الحزبي لكافة المواطنين، وضمان عدم التعرض للاضطهاد أو التمييز بسبب النشاط الحزبي أو النقابي أو النشاط العام.

- إلغاء الحظر القائم حاليا على ممارسة العمل السياسي في الجامعات والمدارس والمصانع.

- إطلاق الحرية كاملة للتنظيمات النقابية -المهنية والعمالية- والجمعيات التعاونية لمباشرة نشاطها طبقا للوائح تضعها بنفسها، وانتخاب مجالس إدارتها دون تدخل من الأجهزة الإدارية وتأكيد استقلال الحركة النقابية والتعاونية والطلابية بإلغاء القانون ١٠٠ لسنة ١٩٩٣، وتأكيد حرية الحركة العمالية في بناء تنظيماتها.
- إلغاء القيود على تشكيل ونشاط الجمعيات الأهلية والاجتماعية والثقافية والشبابية، بما يضمن رفع أيدي الأجهزة الأمنية والإدارية عن هذه الجمعيات بإلغاء القانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٤، والعودة إلى مواد القانون المدني التي ألغيت بالقرار الجمهوري رقم ٣٨٤ لسنة ١٩٥٦.

ثامنا: تحرير أجهزة الإعلام والصحافة من السيطرة الحكومية والاحتكار، وذلك عن طريق إطلاق حرية تملك وسائل الإعلام (الإذاعة والتليفزيون) للمصريين وتعديل قانون الإذاعة والتلفزيون ليصبح جهازا إعلاميا قوميا مستقلا عن الدولة، تمثل في إدارته التيارات الفكرية والسياسية والحزبية، وتحصل من خلاله الأحزاب والقوى السياسية على فرص متكافئة لمخاطبة الشعب.

وإطلاق حرية تملك وإصدار الصحف دون ترخيص للأحزاب السياسية والنقابات والاتحادات وسائر الأشخاص الاعتبارية وللأشخاص الطبيعيين المصريين كاملي الأهلية، مع حظر مشاركة غير المصريين في تملك الصحف.

وإعادة النظر في تملك الدولة للمؤسسات الصحفية والقومية، حتى لا تظل محتكرة لمالك واحد وحزب واحد، وبما يضمن حق الجماهير في المعرفة والمعلومات وإدارة حوار حر بين الجميع أمام الرأي العام.

وتعديل قانون تنظيم الصحافة وقانون العقوبات بإلغاء العقوبات المقيدة للحريات في سائر الجرائم التي تقع بواسطة النشر في الصحف، وإلغاء الحبس الاحتياطي في جرائم النشر، والفصل بين سلطة التحقيق وسلطة الاتهام فيها، والنص على عدم جواز تعطيل الصحف أو إلغائها، وضمان الحصول على المعلومات وتدفقها، وإلغاء كل المواد القانونية التي تفرض قيودا على المعلومات، وتجريم الامتناع عن مد الصحفي بالمعلومات.

ونشر ميزانيات جميع المؤسسات الصحفية والصحف أيا كان نوع ملكيتها، وإخضاعها لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات والرأي العام.

وإعادة النظر في تشكيل ومهام المجلس الأعلى للصحافة ليتحول إلى هيئة شعبية مستقلة ويتشكل بطريقة ديمقراطية وتلغي وصايته على الصحافة.

تاسعا: المواجهة الشاملة للإرهاب وحماية الوحدة الوطنية، بمعالجة مسببات العنف والتوتر في المجتمع، سواء كانت اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية أو فكرية أو أمنية، بما في ذلك إجراء تعديلات جذرية في مناهج التعليم لتنمية التربية الديمقراطية في المدرسة والمجتمع، وتنمية العقلية النقدية والقدرة على المناقشة والاختيار، وتدريس الدين الإسلامي الدين المسيحي، بما يعمق المفاهيم الحقيقية للأديان السماوية ويحفظ الوحدة الوطنية، وتنقية أجهزة الإعلام والصحافة من كل ما يؤدي إلى تفتيت الوحدة الوطنية.

عاشرا: إدراكا منا أن تجاهل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للموطنين، وحرمانهم من إشباع حاجاتهم الأساسية، يؤثر سلبا على الممارسة الديمقراطية ويحول دون التطور الديمقراطي السلمي للمجتمع، ودون التداول السلمي للسلطة.

وانطلاقا من شرائعنا التي ندين بها، وانطلاقا من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان التي أكدت على هذه الحقوق، خاصة حق العمل، والحق في مستوى معيشة يكفي لضمان الصحة للفرد وأسرته، وخاصة على صعيد المأكل والملبس والمسكن والعناية الطبية وصعيد الخدمات الاجتماعية الضرورية، وله الحق فيما يأمن به الغوائل في حالة البطالة أو المرض أو العجز أو الترمل أو الشيخوخة أو غير ذلك من الظروف الخارجة عن إرادته، والتي تفقده أسباب عيشه، وحق التعليم، وحق الأمومة والطفولة في رعاية ومساعدة خاصتين.

نطالب بسياسات اقتصادية واجتماعية تحرر المواطن المصري من الفاقة والعوز والخوف، وتضمن توزيعا عادلا للدخل القومي، في ظل سياسة للتنمية الوطنية المستقلة والنمو الاقتصادي، يكون الإنسان محوره وتخرجنا من دائرة الركود والتخلف، معتمدة على زيادة مطردة في الإنتاج بالارتفاع بمعدل الادخار والاستثمار وتحسين مستويات الصحة والتعليم والإسكان والثقافة.

إننا إذ نطرح هذا البرنامج الطموح للإصلاح السياسي والدستوري الديمقراطي، ندرك أن تحقيقه لن يتم مرة واحدة أو بضربة حظ، وإنما يحتاج إلى عمل دءوب متواصل من كافة القوى الديمقراطية في المجتمع، وفي القلب منها الأحزاب والقوى السياسية والديمقراطية.

وندرك أن قيامنا بالتصدي لإقامة مجتمع ديمقراطي عصري حقيقي في مصر، يفرض علينا مراجعة أوضاعنا الداخلية وعلاقاتنا مع بعضنا البعض، وعلاقتنا بالمجتمع.. وهى مراجعة تستهدف تعميق الديمقراطية داخل أحزابنا، وإعادة النظر في ممارساتنا على المستوى الفكري والعملي بمنهج نقدي صارم، يستهدف التخلي عن أي بقايا للجمود الفكري وثقافة المطلق وإنكار الآخر لننطلق معا -كل القوى

الديمقراطيـــة أياً كانت مرجعيتها العقائدية والفكرية- في عمل متناسق متناغم لا ينفـــي الاختلاف، ولكنه يركز على العمل المشترك من أجل مجتمع ديمقراطي متحرر من الخوف والإرهاب في مصـــر، مؤكدين إصرارنا على كسر الحصار المفروض على الأحـــزاب والقوى السياسية لمنع اتصالنا وتفاعلنا مع الجماهير المصرية الصابرة والصامدة.

وعاشت مصر وطنـــا لكل المصريين.. ينعمون في ظلهـــا بالديمقراطية والحرية والعدل.

مطالب أحزاب المعارضة
(التجمع، الوفد، الناصري)
إزاء تطورات الوضع السياسي
(بيان)

عقد رؤساء أحزاب الوفد والتجمع والناصري اجتماعا بمقر حزب الوفد لمناقشة الخطوات القادمة إزاء تطورات الوضع السياسي الراهن، وقرر الرؤساء ما يلي:

- أن يواصل رؤساء الأحزاب اجتماعاتهم المشتركة وأن تعمل قواعد الأحزاب الثلاثة معا من أجل تحقيق الأهداف المشتركة.

- اتفق رؤساء الأحزاب على تشكيل لجنة من ممثلي الأحزاب الثلاثة لوضع برنامج انتخابي مشترك.

- قرر رؤساء الأحزاب الثلاثة تشكيل لجنة مشتركة لبحث قواد للتنسيق المشترك في معركة انتخابات مجلس الشعب القادمة.

- يعلن رؤساء الأحزاب الثلاثة أن مصر أصبحت في مقدمة البلدان التي توصم فيها جهة الإدارة بتزوير إرادة الشعب عبر الاستفتاء والانتخابات ولذلك يقررون المطالبة بتحقيق إصلاحات ضرورية قبل إجراء أي انتخاب مقبل، وتتلخص هذه الخطوات فيما يلي:

• إنهاء العمل بحالة الطوارئ فورا.

• أن يتخلى رئيس الجمهورية عن عضويته بالحزب الحاكم ضمانا لتحقيق تكافؤ الفرص بين الأحزاب.

• تشكيل حكومة محايدة تكون مسئولة عن إدارة شئون البلاد من الآن وحتى آخر ديسمبر القادم.

• أن يتولى مجلس القضاء وحده إدارة الانتخابات في جميع مراحلها.

• تشكيل هيئة قويمة محايدة لإدارة وسائل الإعلام المملوكة للدولة حتى تكفل

المساواة الكاملة والوحيدة بين الأحزاب.

- إعــداد وطبع جداول الناخبين فورا من واقــع بيانات السجل المدني ووضعها تحت تصرف كل من يطلبها وخاصة الأحزاب السياسية.
- ضــرورة أن يوقع الناخب أمام اسمــه بخطه أو بصمته على جداول الناخبين قبل إدلائه بصوته.
- أن يغمس الناخب إصبعه الإبهام في حبر غير قابل للإزالة قبل ٢٤ ساعة.

بيان صادر عن الأمانة العامة للتوافق الوطني للإصلاح السياسي

الإصلاح السياسي الشامل كان نقطة الالتقاء بين كافة الأحزاب والقوى المعارضة طوال العشرين عاما الماضية. وقد أعربت هذه الأحزاب والقوى عن مطالبها الاجتماعية المتعلقة بهذا الإصلاح في مجموعة من المبادرات والوثائق والبيانات في أعوام ٨٧، ٩٤، ٩٧، ٩٩، ٢٠٠٣. غير أن كل المحاولات الجادة للحوار مع الحكومة وحزبها من أجل تحقيق هذا الإصلاح لم يكتب لها النجاح.

لذلك قررنا اللجوء إلى الشعب ودعوته إلى العمل الجاد المتواصل في إطار حركة منظمة ومتابعة المراحل لتحقيق المطالب الآتية:

أولا: العودة إلى الشرعية الدستورية

نطالب بإنهاء حالة الطوارئ، لأن تمديدها لمدة ٢٣ عاما متصلة يجعل منها وسيلة لتعطيل الضمانات التي كفلها الدستور للحريات العامة، وخروجا على مشروعية الدولة ونظام الحكم، مما يقتضي وقف العمل بها والعودة إلى الشرعية الدستورية كشرط أولي لتحقيق الإصلاح السياسي.

ثانيا: اختيار رئيس الجمهورية وسلطاته

١- اختيار رئيس الجمهورية بالانتخاب المباشر من بين أكثر من مرشح ولمدة خمس سنوات قابلة للتجديد لمدة واحدة.

٢- تخلي رئيس الجمهورية عن انتمائه الحزبي طوال فترة رئاسته.

٣- قيام نظام جمهوري برلماني يكفل إعادة توزيع الاختصاص داخل السلطة التنفيذية بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، بحيث يكون لرئيس مجلس

الوزراء، المسئول أمام السلطة التشريعية، سلطات حقيقية تقابل هذه المسئولية.

٤- إلغاء المادة ٧٤ من الدستور التي تعطي لرئيس الجمهورية سلطات استثنائية بها.

ثالثا: ضمانات الانتخابات العامة

١- إنشاء هيئة عليا للانتخابات من أقدم خمسة مستشارين في محكمة النقض، وأقدم خمسة مستشارين في المحكمة الإدارية العليا. تختص بإجراءات الانتخابات العامة والاستفتاءات. بدءا بإعداد كشوف الناخبين وانتهاء بإعلان النتائج، على أن يوضع تحت تصرفها الأجهزة الإدارية اللازمة بما في ذلك قوات من الشرطة.

٢- تعديل قانون الانتخاب بحيث يصبح بالقائمة النسبية غير المشروطة على مستوى الدائرة الانتخابية.

٣- يختص القضاء وحده بالفصل في الطعون الانتخابية وتقرير صحة العضوية بأحكام ملزمة للكافة.

رابعا: الحريات العامة

١- إطلاق حرية تشكيل الأحزاب السياسية تحت رقابة القضاء الطبيعي ورفع الحصار القانوني والسياسي المفروض عليها، ورفع القيود على النشاط الجماهيري السلمي بما في ذلك حق التظاهر والإضراب والاعتصام وعقد المؤتمرات وتوزيع البيانات.

٢- كفالة استقلال النقابات المهنية والعمالية والجمعيات الأهلية ومؤسسات المجتمع المدني سعيا إلى مجتمع أهلي قادر على المساهمة في بناء الديمقراطية والتقدم، وإلغاء قانون النقابات المهنية ١٠٠ لسنة ١٩٩٢.

٣- إطلاق حرية إصدار الصحف وملكية وسائل الإعلام للمصريين وتحرير أجهزة الإعلام المرئي والمسموع والصحافة القومية من سيطرة السلطة التنفيذية والحزب الحكم، وإتاحة فرصة متكافئة للأحزاب والقوى السياسية وكافة الاتجاهات والتيارات الفكرية في طرح آرائها وأفكارها في كل أجهزة الإعلام المملوكة للشعب، وتعديل قانون الإذاعة والتليفزيون بحيث يتولى إدارتها هيئة قومية مستقلة عن السلطة التنفيذية.

إمساك تدعيم اختصاصات مجلس الشعب

١- يكون لمجلس الشعب سلطة محاسبة الحكومة وحق سحب الثقة من وزير أو من الوزراء كلها والإقالة فورا لمن تسحب منه الثقة.

٢- حق مجلس الشعب في رفض أو تعديل مشروع الموازنة دون اقتضاء موافقة الحكومة.

نداء ومناشدة

إننا ندعو الأحزاب والنقابات ومؤسسات المجتمع المدني ومراكز البحوث وأساتذة الجامعات وأصحاب الفكر والرأي لمناقشة هذا المشروع واقتراح ما يرونه من تعديلات وإضافـــات لكي نصل من خلال التناقض إلى توافــق قومي حول الإصلاح والتغيير والتحديث للهيكل السياسي للبلاد، سعيا إلى الديمقراطية والتقدم والازدهار.

جدول الأعمال

اليوم الأول الاثنين ٢٣ مايو

٥:٠٠–٥:٣٠

جلسة افتتاحية

المحور الأول

موقع الدستور في عملية الإصلاح السياسي

٥:٣٠ – ٧

الجلسة الأولى

رئيس الجلسة: د. أسامة الغزالي حرب

رئيس تحرير مجلة السياسة الدولية

إشكالية العلاقة بين الدين والدولة في إطار الإصلاح الدستوري

المتحدث: نبيل عبد الفتاح

مساعد مدير مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام

ورئيس تحرير تقرير الحالة الدينية

تعقيب: د. إكرام لمعي

أستاذ مقارنة الأديان

د.عبد المنعم أبو الفتوح

قيادي بجماعة الإخوان المسلمين

٧ – ٧,٣٠

استراحة

المحور الثاني

أولويات الإصلاح الدستوري

٧,٣٠ – ٩:٣٠

الجلسة الثانية

رئيس الجلسة: المستشار أحمد محمود مكي

نائب رئيس محكمة النقض

الإصلاح الدستوري كركيزة للإصلاح السياسي

المتحدث: نجاد البرعي

محامي بالنقض – ورئيس مجلس إدارة جماعة تنمية الديمقراطية

تعقيب: د. جمال عبد الجواد

خبير بمركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية

تقييم الدستور الحالي في مرآة المبادئ العالمية لحقوق الإنسان؟

المتحدث: عبد الله خليل

المحامي بالنقض

تعقيب: د.عاطف البنا

أستاذ القانون الدستوري بكلية الحقوق جامعة القاهرة

اليوم الثاني الثلاثاء ٢٤ مايو

٥:٠٠ – ٧:٠٠

الجلسة الثالثة

رئيس الجلسة: المستشار محمود الخضيرى

نائب رئيس محكمة النقض ورئيس نادى القضاة بالإسكندرية

هل يصلح دستور ١٩٥٤ كأساس لعملية الإصلاح السياسي والدستوري الآن ؟

المتحدث: صلاح عيسى

رئيس تحرير جريدة القاهرة

تعقيب: د. حسام عيسى

أستاذ القانون بجامعة عين شمس والمفكر السياسي

لماذا نظام الجمهورية البرلمانية هو الأفضل لمصر؟
المتحدث: د. محمد السيد سعيد
نائب مدير مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية
تعقيب: د. مصطفى كامل السيد
أستاذ العلوم السياسية بالجامعة الأمريكية

٧:٣٠-٧:٠٠
استراحة

المحور الثالث
دستور ٥٤ فى الميزان

٩:٣٠-٧:٣٠
الجلسة الرابعة
رئيس الجلسة: د. يسري مصطفي
خبير في مجال حقوق الإنسان

التوازن بين السلطات الثلاث في دستور ١٩٥٤؟
المتحدث: د. عمرو الشوبكي
خبير بمركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية
تعقيب: ثروت بدوي
أستاذ القانون الدستوري، جامعة القاهرة

اللامركزية و الحكم المحلي في دستور ١٩٥٤ ؟
المتحدث: سامح فوزي
مدير تحرير جريدة وطني
تعقيب: د. جابر جاد نصار
رئيس مركز حقوق الإنسان بكلية الحقوق، جامعة القاهرة

اليوم الثالث الأربعاء ٢٥ مايو

٩:٣٠ – ١١:٣٠

الجلسة الخامسة

رئيس الجلسة: مجدي مهنا

كاتب صحفي

التوازن بين الحقوق المدنية والسياسية

والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في دستور ١٩٥٤؟

المتحدث: حافظ أبو سعدة

الأمين العام للمنظمة المصرية لحقوق الإنسان

تعقيب: عبد الغفار شكر

نائب رئيس مركز البحوث العربية

المواطنة والحريات الدينية في دستور ١٩٥٤؟!

المتحدث: د. نبيل عبد الملك

رئيس المنظمة الكندية المصرية لحقوق الإنسان

تعقيب: د. محمد السيد حبيب

النائب الأول للمرشد العام لجماعة الإخوان المسلمين

١١:٣٠ – ١٢:٠٠

استراحة

نحو مشروع دستور مصري جديد

١٢:٠٠ – ١:٠٠

جلسة ختامية



مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان

أولاً: مناظرات حقوق الإنسان:

١-**ضمانات حقوق الإنسان في ظل الحكم الذاتي الفلسطيني:** منال لطفي، خضر شقيرات، راجي الصوراني، فاتح عزام، محمد السيد سعيد (بالعربية والإنجليزية).
٢-**الثقافة السياسية الفلسطينية- الديمقراطية وحقوق الإنسان:** محمد خالد الأزعر، أحمد صدقي الدجاني، عبد القادر ياسين، عزمي بشارة، محمود شقيرات.
٣-**الشمولية الدينية وحقوق الإنسان- حالة السودان ١٩٨٩ - ١٩٩٤:** علاء قاعود، محمد السيد سعيد، مجدي حسين، أحمد البشير، عبد الله النعيم، أمين مكي مدني.
٤-**ضمانات حقوق اللاجئين الفلسطينيين والتسوية السياسية الراهنة:** محمد خالد الأزعر، سليم تماري، صلاح الدين عامر، عباس شبلاق، عبد العليم محمد، عبد القادر ياسين.
٥-**التحول الديمقراطي المتعثر في مصر وتونس:** جمال عبد الجواد، أبو العلا ماضي، عبد الغفار شكر، منصف المرزوقي، وحيد عبد المجيد.
٦-**حقوق المرأة بين المواثيق الدولية والإسلام السياسي:** عمر القراي، أحمد صبحي منصور، محمد عبد الجبار، غانم جواد، محمد عبد الملك المتوكل، هبة رؤوف عزت، فريدة النقاش، الباقر العفيف.
٧-**حقوق الإنسان في فكر الإسلاميين:** الباقر العفيف، أحمد صبحي منصور، غانم جواد، سيف الدين عبد الفتاح، هاني نسيرة، وحيد عبد المجيد، غيث نايس، هيثم مناع، صلاح الدين الجورشي.
٨-**الحق قديم- وثائق حقوق الإنسان في الثقافة الإسلامية:** غانم جواد، الباقر العفيف، صلاح الدين الجورشي، نصر حامد أبو زيد.

ثانياً: مبادرات فكرية:

١- **الطائفية وحقوق الإنسان:** فيوليت داغر (لبنان).
٢- **الضحية والجلاد:** هيثم مناع (سوريا).
٣- **ضمانات الحقوق المدنية والسياسية في الدساتير العربية:** فاتح عزام (فلسطين) (بالعربية والإنجليزية).
٤- **حقوق الإنسان في الثقافة العربية والإسلامية:** هيثم مناع (بالعربية والإنجليزية).
٥- **حقوق الإنسان وحق المشاركة وواجب الحوار:** د. أحمد عبد الله.
٦- **حقوق الإنسان- الرؤيا الجديدة:** منصف المرزوقي (تونس).
٧- **تحديات الحركة العربية لحقوق الإنسان.** تقديم وتحرير: بهي الدين حسن (بالعربية والإنجليزية).
٨- **نقد دستور ١٩٧١ ودعوة لدستور جديد:** أحمد عبد الحفيظ.
٩- **الأطفال والحرب- حالة اليمن:** علاء قاعود، عبد الرحمن عبد الخالق، نادرة عبد القدوس.
١٠- **المواطنة في التاريخ العربي الإسلامي:** د. هيثم مناع. (بالعربية والإنجليزية).
١١- **اللاجئون الفلسطينيون وعملية السلام- بيان ضد الأبارتايد:** د. محمد حافظ يعقوب (فلسطين).
١٢- **التكفير بين الدين والسياسة:** محمد يونس، تقديم د. عبد المعطي بيومي.
١٣- **الأصوليات الإسلامية وحقوق الإنسان:** د. هيثم مناع.
١٤- **أزمة نقابة المحامين:** عبد الله خليل، تقديم: عبد الغفار شكر.
١٥- **مزاعم دولة القانون في تونس!:** د. هيثم مناع.
١٦- **الإسلاميون التقدميون.** صلاح الدين الجورشي.
١٧- **حقوق المرأة في الإسلام.** د. هيثم مناع.
١٨- **دستور في صندوق القمامة.** صلاح عيسى، تقديم: المستشار عوض المر.

١٩- **فلسطين/ إسرائيل: سلام أم نظام عنصري**: مروان بشارة، تقديم: محمد حسنين هيكل.
٢٠- **انتفاضة الأقصى: دروس العام الأول**: د. أحمد يوسف القرعي.
٢١- **ثمن الحرية- على هامش المعارك الفكرية والاجتماعية في التاريخ المصري الحديث**: محمود الورداني.
٢٢- **الأيديولوجيا والقضبان-نحو أنسنة الفكر القومي العربي**: هاني نسيرة.
٢٣- **ثقافة كاتم الصوت**: حلمي سالم.
٢٤- **العسكر في جُبّة الشيوخ- الأصولية الإسلامية قبل وبعد ١٩٥٢**: طلعت رضوان.
٢٥- **مشروع للإصلاح الدستوري في مصر**: عبد الخالق فاروق. تقديم: د. محمد السيد سعيد.

ثالثاً: كراسات ابن رشد:

١- **حرية الصحافة من منظور حقوق الإنسان**. تقديم: محمد السيد سعيد - تحرير: بهي الدين حسن.
٢- **تجديد الفكر السياسي في إطار الديمقراطية وحقوق الإنسان- التيار الإسلامي والماركسي والقومي**. تقديم: محمد سيد أحمد- تحرير: عصام محمد حسن (بالعربية والإنجليزية).
٣- **التسوية السياسية- الديمقراطية وحقوق الإنسان**. تقديم: عبد المنعم سعيد- تحرير: جمال عبد الجواد. (بالعربية والإنجليزية).
٤- **أزمة حقوق الإنسان في الجزائر**: د. إبراهيم عوض وآخرون.
٥- **أزمة "الكشح" - بين حرمة الوطن وكرامة المواطن**. تقديم وتحرير: عصام الدين محمد حسن.
٦- **يوميات انتفاضة الأقصى: دفاعا عن حق تقرير المصير للشعب الفلسطيني**. إعداد وتقديم: عصام الدين محمد حسن.

رابعاً: تعليم حقوق الإنسان:

١- **كيف يفكر طلاب الجامعات في حقوق الإنسان؟** (ملف يضم البحوث التي أعدها الدارسون -تحت إشراف المركز- في الدورة التدريبية الأولى ١٩٩٤ للتعليم على البحث في مجال حقوق الإنسان).
٢- **أوراق المؤتمر الأول لشباب الباحثين على البحث المعرفي في مجال حقوق الإنسان** (ملف يضم البحوث التي أعدها الدارسون- تحت إشراف المركز- في الدورة التدريبية الثانية ١٩٩٥ للتعليم على البحث في مجال حقوق الإنسان).
٣- **مقدمة لفهم منظومة حقوق الإنسان**: محمد السيد سعيد.
٤- **اللجان الدولية والإقليمية لحماية حقوق الإنسان**: محمد أمين الميداني.
٥- **الإنسان هو الأصل- مدخل إلى القانون الدولي الإنساني وحقوق الإنسان**: عبد الحسين شعبان.
٦- **الرهان على المعرفة- حول قضايا تعليم ونشر حقوق الإنسان**: الباقر العفيف، وعصام الدين محمد حسن.
٧- **الأصيل والمكتسب- الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية**: علاء قاعود.
٨- **حقوقنا الآن وليس غداً- المواثيق الأساسية لحقوق الإنسان**: تقديم بهي الدين حسن، ومحمد السيد سعيد.
٩- **حقوق النساء- من العمل المحلي الى التغيير العالمي**: د. آمال عبد الهادي.

خامساً: اطروحات جامعية لحقوق الإنسان:

١- **رقابة دستورية القوانين- دراسة مقارنة بين أمريكا ومصر**: د.هشام محمد فوزي، تقديم د. محمد مرغني خيري. (طبعة أولى وثانية).
٢- **التسامح السياسي- المقومات الثقافية للمجتمع المدني في مصر**: د.هويدا عدلي.
٣- **ضمانات حقوق الإنسان على المستوى الإقليمي**: د. مصطفى عبد الغفار.

سادسا: مبادرات نسائية:

١- **موقف الأطباء من ختان الإناث**: آمال عبد الهادي/ سهام عبد السلام (بالعربية والإنجليزية).
٢- **لا تراجع- كفاح قرية مصرية للقضاء على ختان الإناث**: آمال عبد الهادي (بالعربية والإنجليزية).
٣- **جريمة شرف العائلة**: جنان عبده (فلسطين ٤٨).
٤- **حدائق النساء- في نقد الأصولية**: فريدة النقاش.

سابعا: دراسات حقوق الإنسان:

١- **حقوق الإنسان في ليبيا- حدود التغيير**: أحمد المسلماني.
٢- **التكلفة الإنسانية للصراعات العربية-العربية**: أحمد تهامي.
٣- **النزعة الإنسانية في الفكر العربي- دراسات في الفكر العربي الوسيط**: أنور مغيث، حسنين كشك، علي مبروك، منى طلبة، تحرير: عاطف أحمد.
٤- **حكمة المصريين**: أحمد أبو زيد، أحمد زايد، اسحق عبيد، حامد عبد الرحيم، حسن طلب، حلمي سالم، عبد المنعم تليمة، قاسم عبده قاسم، رؤوف عباس، تقديم وتحرير: محمد السيد سعيد.
٥- **أحوال الأمن في مصر المعاصرة**: عبد الوهاب بكر.
٦- **موسوعة تشريعات الصحافة العربية**: عبد الله خليل.
٧- **نحو إصلاح علوم الدين- التعليم الأزهري نموذجا**: علاء قاعود، تقديم: نبيل عبد الفتاح.
٨- **رجال الأعمال- الديمقراطية وحقوق الإنسان**: د. محمد السيد سعيد.
٩- **عن الإمامة والسياسة- الخطاب التاريخي في علم العقائد**: د. علي مبروك.
١٠- **الحداثة بين الباشا والجنرال**: د. علي مبروك.

ثامنا: حقوق الإنسان في الفنون والآداب:

١- **القمع في الخطاب الروائي العربي**: عبد الرحمن أبو عوف.
٢- **الحداثة أخت التسامح- الشعر العربي المعاصر وحقوق الإنسان**: حلمي سالم.
٣- **فنانون وشهداء (الفن التشكيلي وحقوق الإنسان)**: عز الدين نجيب
٤- **فن المطالبة بالحق- المسرح المصري المعاصر وحقوق الإنسان**: نورا أمين.
٥- **السينما وحقوق الناس**: هاشم النحاس وآخرون.
٦- **الآخر في الثقافة الشعبية- الفولكلور وحقوق الإنسان**: سيد إسماعيل، تقديم: د. أحمد مرسي.
٧- **أكثر من سماء- تنوع المصادر الدينية في شعر محمود درويش**: سحر سامي.
٨- **المقدس والجميل-الاختلاف والتماثل بين الدين والفن**: د. حسن طلب.
٩- **أحزان حمورابي- قصائد من أجل حرية العراق**: إعداد حلمي سالم، تقديم: د. فريال جبوري غزول.
١٠- **دوائر لم تكتمل- كتابات حول الدراما السودانية**: السر السيد.

تاسعا: مطبوعات غير دورية:

١- **" سواسية "**: نشرة دورية باللغتين (العربية والإنجليزية). [صدر منها ٦٢ عددا]
٢- **رواق عربي**: دورية بحثية باللغتين (العربية والإنجليزية). [صدر منها ٣٦ عددا]
٣- **رؤى مغايرة**: مجلة غير دورية بالتعاون مع مجلة MERIP . [صدر منها ١١ عددا]
٤- **قضايا الصحة الإنجابية**: مجلة غير دورية بالتعاون مع مجلة Reproductive Health Matters
[صدر منها ٣ أعداد]

عاشرا: قضايا حركية:

١- **العرب بين قمع الداخل .. وظلم الخارج:** تقديم وتحرير: بهي الدين حسن.
٢- **تمكين المستضعف:** إعداد: مجدي النعيم.
٣- **إعلان الدار البيضاء للحركة العربية لحقوق الإنسان:** صادر عن المؤتمر الدولي الأول للحركة العربية لحقوق الإنسان، الدار البيضاء ٢٣ – ٢٥ أبريل ١٩٩٩.
٤- **إعلان القاهرة لتعليم ونشر ثقافة حقوق الإنسان:** صادر عن مؤتمر قضايا تعليم ونشر ثقافة حقوق الإنسان: جدول أعمال للقرن الحادي والعشرين، القاهرة ١٣- ١٦ أكتوبر ٢٠٠٠.
٥- **إعلان الرباط لحقوق اللاجئين الفلسطينيين:** صادر عن المؤتمر الدولي الثالث لحركة حقوق الإنسان في العالم العربي، الرباط ١٠- ١٢ فبراير ٢٠٠١.
٦- **الكيل بمكيالين: مذكرة حول حقوق الشعب الفلسطيني:** مقدمة إلى لجنة حقوق الإنسان بالأمم المتحدة (باللغتين العربية والإنجليزية).
٧- **اعترافات إسرائيلية– نحن سفاحون وعنصريون:** إعداد: محمد السيد، ترجمة: سلاف طه.
٨- **إعلان القاهرة لمناهضة العنصرية:** (باللغتين العربية والإنجليزية).
٩- **قضايا التحول الديمقراطي في المغرب– مع مقارنة بمصر والمغرب:** أحمد شوقي بنيوب، عبد الرحمن بن عمرو، عبد العزيز بناني، عبد الغفار شكر، محمد الصديقي، محمد المدني، هاني الحوراني، تقديم: د. محمد السيد سعيد.
١٠- **جسر العودة– حقوق اللاجئين الفلسطينيين في ظل مسارات التسوية:** تقديم وتحرير عصام الدين محمد حسن.
١١- **يد على يد– دور المنظمات الأهلية في مؤتمرات الأمم المتحدة:** يسري مصطفى.
١٢- **عنصرية تحت الحصار– أعمال مؤتمر القاهرة التحضيري للمؤتمر العالمي ضد العنصرية:** تقديم وتحرير صلاح أبو نار.
١٣- **إعلان بيروت للحماية الإقليمية لحقوق الإنسان في العالم العربي.**
١٤- **إعلان باريس حول السبل العملية لتجديد الخطاب الديني.** (بالعربية والإنجليزية والفرنسية).
١٥- **الاستقلال الثاني: نحو مبادرة للإصلاح السياسي في الدول العربية.**
١٦- **أولويات وآليات الإصلاح في العالم العربي.** (بالعربية والإنجليزية).
١٧- **إعلان الرباط:** بيان مؤتمر المجتمع المدني الموازي إلى **"المنتدى من أجل المستقبل".** (بالعربية والإنجليزية)

حادي عشر: إصدارات مشتركة:

أ) بالتعاون مع اللجنة القومية للمنظمات غير الحكومية:
١- **التشويه الجنسي للإناث (الختان) – أوهام وحقائق:** د. سهام عبد السلام.
٢- **ختان الإناث:** آمال عبد الهادي.

ب) بالتعاون مع المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية (مواطن)
- **إشكاليات تعثر التحول الديمقراطي في الوطن العربي.** تحرير: د.محمد السيد سعيد، د. عزمي بشارة(فلسطين).

ج) بالتعاون مع جماعة تنمية الديمقراطية والمنظمة المصرية لحقوق الإنسان
- **من أجل تحرير المجتمع المدني:** مشروع قانون بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة.

د) بالتعاون مع اليونسكو
- **دليل تعليم حقوق الإنسان للتعليم الأساسي والثانوي** (نسخة تمهيدية).

هـ) بالتعاون مع الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان
- **دليل حقوق الإنسان في الشراكة الأوروبية– المتوسطية.** خميس شماري، وكارولين ستايني

و) بالتعاون مع منظمة أفريقيا / العدالة
- **عندما يحل السلام–موعد مع ثالوث الديمقراطية والتنمية والسلم في السودان: تحرير يوانس أجاوين، أليكس دوفال.**

• • •

حرص "مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان" على نشر هذا الكتاب، الذي يضم أوراق العمل، التي نوقشت في حلقة بحث بعنوان "نحو دستور مصري جديد ؛ في ذكرى مرور نصف قرن على مشروع دستور 1954"، لتكون بمثابة "ورقة عمل" يستعين بها الإصلاحيون المصريون، في المرحلة المقبلة في معركتهم من أجل الاتفاق على طبيعة الإصلاح الذي يطالبون به، ثم العمل من أجل حشد تأييد شعبي له، يشكل قوة ضغط قادرة، بما يحيطها من مناخ محلي وإقليمي ودولي على أن تحقق هدفها، في إصلاح دستوري جذري يحول مصر إلى جمهورية برلمانية ديمقراطية.. والطريق الذي طوله ألف ميل.. يبدأ بخطوة واحدة .. مشتركة!

صلاح عيسى



